



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1947:80
JUSTITIEDEPARTEMENTET



REDOGÖRELSE FÖR
ARBETSFORMERNA
I FRÄMMANDE LÄNDERS
PARLAMENT

Redigerad av
ELIS HÅSTAD

Bilaga till Statens offentliga utredningar 1947:79

S T O C K H O L M

1 9 4 7

Statens offentliga utredningar 1947

Kronologisk förteckning

1. Kollektiv tvätt. Betänkande med förslag att underlätta hushållens tvättarbete. Hæggeström. xv. 284 s. S.
2. Betänkande angående fiskerinäringens efterkrigsproblem samt den prisreglerande verksamheten på fiskets område. Antonsons, Göteborg. 325 s. Jo.
3. Elkraftutredningens redogörelse nr 1. Redogörelse för detaljdistributörerna samt deras råkraftkostnader och priser vid distribution av elektrisk kraft. Inledande översikt. Sv. Tryckeri AB. 84 s. K.
4. Betänkande med förslag till standardtariffer för detaljdistribution av elektrisk kraft. Hæggeström. 126 s. K.
5. 1944 års militärsjukvårdskommittés betänkande. Del 2. Beckman. 170 s. Fö.
6. Betänkande med förslag till geofysiskt observatorium i Kiruna m. m. Idun. 64 s. K.
7. Betänkande med förslag angående lantmåteripersonalens organisation samt avlöningsförhållanden m. m. Marcus. 132 s. Jo.
8. Betänkande med förslag angående fiskets administration m. m. Kihlström. 155 s. Jo.
9. Betänkande om tandläkarutbildningens ordnande m. m. Del 3. Tandläkarinstitutens organisation m. m. Beckman. 166 s. E.
10. Betänkande med förslag rörande civilförsvarets organisation m. m. Beckman. 262 s. S.
11. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 8. Utredning och förslag rörande vissa socialpedagogiska anordningar inom skolväsendet. Idun. 148 s. E.
12. Ungdomens fritidsverksamhet. Ungdomsvårdskommitténs betänkande del 4. V. Petterson. 392 s. Ju.
13. Betänkande med utredning rörande riksräkenskapsverkets organisation. Marcus. 114 s. Fi.
14. Handel med olja. Betänkande med förslag avgivet av oljeutredningen 1945. Hæggeström. 343 s. 4 pl. Fo.
15. 1941 års lärarlönesakkunniga. Betänkande med förslag till löne reglering för övningslärare. Sv. Tryckeri AB. 370 s. Fi.
16. Förslag till konvention mellan Sverige, Danmark och Norge om erkännande och verkställighet av domar i brottmål m. m. Norstedt. 24 s. Ju.
17. Stöd åt utvecklingshämrad ungdom. Ungdomsvårdskommitténs betänkande del 5. V. Petterson. 144 s. Ju.
18. Kommitténs för partiellt arbetsföra betänkande. 2. Förslag angående yrkesvägledning och yrkesutbildning för partiellt arbetsföra m. m. Katalog och Tidskriftstryck. 324 s. S.
19. Kompetensfordringar för statliga, vissa halvstatliga och kommunala tjänster samt sådana yrken och befattningar, för vilkas utövande kräves av statlig myndighet utfärdad behörighetsförklaring eller legitimation. V. Petterson. 288 s. S.
20. Elkraftutredningens redogörelse nr 2: 15. Redogörelse för detaljdistributörerna samt deras råkraftkostnader och priser vid distribution av elektrisk kraft. Älvsborgs län. Beckman. 48 s. K.
21. Socialvårdskommitténs betänkande. 15. Utredning och förslag angående särskilda barnbidrag och bidragsförkort m. m. V. Petterson. 114 s. S.
22. Betänkande med förslag till ändrad lagstiftning angående handel med skrot, lump och begagnat gods. Sv. Tryckeri AB. 125 s. H.
23. 1945 års lönekommitté. 2. Betänkande med förslag till statens allmänna avlöningsreglemente m. m. Marcus. 289 s. Fi.
24. Betänkande rörande ett centralt arbetsmarknadsorgan. Norstedt. 220 s. S.
25. 1945 års akademikerutredning. Norstedt. 64 s. E.
26. Slutbetänkande avgivet av bostadssociala utredningen. Del 2. Saneringen av stadssambhällenas bebyggelse. Organisationen av låne- och bidragsverksamheten för bostadsändamål. Idun. 471 s. 126* s. S.
27. Betänkande med förslag till ändrad ordning beträffande vissa helgdagar. Katalog och Tidskriftstryck. 71 s. E.
28. Stuveriverksamheten i svenska hamnar. Hæggeström. 110 s. H.
29. Valfärdsanordningar för sjöfolk i hamn. Hæggeström. 118 s. H.
30. Betänkande med förslag till lag om regionkommuner m. m. Beckman. 214 s. S.
31. Betänkande med förslag angående utbildning av befäl för handelsflottan m. m. Idun. 264 s. H.
32. Utredning med synpunkter på sågverksdriften i Norrland och förslag angående inrättande av en central sågverksskola. V. Petterson. 150 s. 1 karta. Jo.
33. Redogörelse i sammandrag för utredning rörande planering av jordbruket och skogsbruket i Neder-torneå kommun. V. Petterson. 177 s. 6 pl. 1 karta. Jo.
34. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 9. Gymnasiet. Idun. 622 s. E.
35. Elkraftutredningens redogörelse nr 2: 12. Redogörelse för detaljdistributörerna samt deras råkraftkostnader och priser vid distribution av elektrisk kraft. Malmöhus län. Beckman. 43 s. K.
36. Vid andra riksskogstaxeringen av Norrland åren 1938—42 använd metodik och härom kunna erfarenheter. Redogörelse avgiven av 1937 års riksskogstaxeringsnämnd. V. Petterson. 205 s. Jo.
37. 1945 års skoghärbärgsutrednings betänkande. Del 1. Utredning rörande bostads- och levnadsförhållandena på hemmansskogarna med förslag till åtgärder för bostadsbeständets komplettering och förbättrande. Idun. 301 s. S.
38. Lagberedningens förslag till jordabalk. 1. Norstedt. 313 s. Ju.
39. Supplement nr 7 till Sveriges familjenamn 1920. Statens Reproduktionsanstalt. 112 s. Ju.
40. Elkraftutredningens redogörelse nr 2: 11. Redogörelse för detaljdistributörerna samt deras råkraftkostnader och priser vid distribution av elektrisk kraft. Kristianstads län. Beckman. 40 s. K.
41. Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 7. Tiden juli 1945—juni 1946. Idun. 449 s. Fo.
42. Betänkande angående organisationen av försöksverksamheten på jordbrukets område. Katalog och Tidskriftstryck. 252 s. Jo.
43. Betänkande med förslag om upphävande av äldre giftermålsbalken. Norstedt. 72 s. Ju.
44. Kommitténs för partiellt arbetsföra betänkande. 3. Statens sjukhusutrednings av år 1943 betänkande. 3. Utredningar och förslag angående sysselsättnings- och arbetsterapi vid vissa sjukhus och vårdanstalter m. m. Katalog och Tidskriftstryck. 176 s. 8 pl. S.
45. Polisen och allmänheten. Betänkande med förslag till tjänstereglemente för polisväsendet. Idun. 126 s. I.
46. Betänkande angående familjeliv och hemarbete. Beckman. 320 s. S.
47. Fiskerättskommitténs förslag till fiskelag jämte därmed sammanhängande författningar. V. Petterson. 558 s. 2 pl. Jo.
48. Elkraftutredningens redogörelse nr 2: 8—10. Redogörelse för detaljdistributörerna samt deras råkraftkostnader och priser vid distribution av elektrisk kraft. Kalmar län, Gotlands län och Blekinge län. Beckman. 68 s. K.
49. 1940 års skolutrednings betänkanden och utredningar. 10. Flickskolan. Idun. 253 s. E.
50. Sysselsättningsförhållandena inom varuhandeln. Beckman. 197 s. E.
51. Betänkande om granskning och antagning av läroböcker. Hæggeström. 137 s. E.
52. Möbler. Betänkande avgivet av 1946 års möbelutredning. Stockholms Bokindustri AB. 368 s. H.
53. Kommunallagskommitténs betänkande 1 med förslag angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet. Idun. 216, 72* s. I.

(Forts. å omslagets 3:e sida)

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1947:80
JUSTITIEDEPARTEMENTET



REDOGÖRELSE FÖR
ARBETSFORMERNA
I FRÄMMANDE LÄNDERS
PARLAMENT

Redigerad av
ELIS HÅSTAD

Bilaga till Statens offentliga utredningar 1947:79

STOCKHOLM 1947
KATALOG OCH TIDSKRIFTSTRYCK

72899



STATE OF NEW YORK
IN SENATE
January 15, 1907.



REPORT
OF THE
COMMISSIONERS OF THE
LAND OFFICE
IN RESPONSE TO
RESOLUTION PASSED
BY THE SENATE
MAY 17, 1906.

ALBANY:
J. B. LIPPINCOTT & CO.,
PRINTERS,
1907.



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid.
Förord	5
Några jämförelser mellan den svenska riksdagens och några främmande parlaments arbetsformer	9
Danmark	19
Finland	43
Norge	63
Storbritannien	76
Schweiz	103
Förenta Staterna	117
Nederländerna	140
Belgien	159
Sovjetunionen	184
Tjeckoslovakien	210
Weimar-Tyskland	222
Frankrike	240

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord 1

Några iakttagelser om den svenska riksdagen och några årtal 2

Andra parlamentariska förhållanden 10

Danmark 18

Finsland 28

Norge 33

Svealand 40

Schweden 45

Frenta Ständernas förhållanden 117

Nederländernas 119

Italien 121

Svealand 123

Tysklands 125

Wenst-Tyskland 127

Frankrike 130

Förord.

Vid planläggning av den utredning angående riksdagens arbetsformer, vilken 1946 års riksdagsarbetsutredning haft att utföra, gävo de sakkunniga mig i uppdrag att leda en undersökning om de parlamentariska arbetsformerna i vissa främmande länder. De sakkunniga ansågo att denna undersökning snabbast skulle kunna utföras i form av uppsatser på de seminarier i statskunskap vid Stockholms Högskola, vilka jag i egenskap av tillförordnad lärare där hade att leda. Med undantag för framställningarna rörande Belgien och Sovjetunionen ha också de här publicerade redogörelserna ursprungligen framlagts och ventilerats på de nämnda licentiat- och proseminarierna. Författare till uppsatserna ha varit:

Danmark:	fil. kand. Margitta Hansson
Finland:	fil. kand. Birgitta Ekström
Norge:	pol. mag. Hans Ingulfson
Storbritannien:	fil. kand. Eric G. Öhlin
Schweiz:	fil. stud. Börje T:son Fridholm
U. S. A.:	jur. kand. pol. mag. Karl-Ingemar Edstrand
Nederländerna:	fil. stud. Tolle Ramstedt
Belgien:	fil. stud. Ado Anderkopp
Sovjetunionen:	docent Elis Håstad
Tjeckoslovakien:	fil. kand. Staffan Hedblom
Weimar—Tyskland:	(nu) fil. kand. Hans-Erik Puke
Frankrike:	fil. kand. Eva Bohm.

Dessutom är inledningen skriven av docent Håstad.

Sedan de sakkunniga i våras undan för undan fått taga del av dessa uppsatser i stencilerade utskrifter — ett par av dem förelågo dock färdiga först under sommaren och hösten — utverkade de Kungl. Maj:ts medgivande att såsom en särskild publikation få foga dem till utredningens betänkande. Detta ansågs önskligt redan med hänsyn till värdet för riksdagens ledamöter att vid diskussionen om den svenska riksdagens arbetsformer ha större kännedom än hittills om arbetsordningar och arbetspraxis i andra folkrepresentationer. Inte minst ansågo de sakkunniga det

önskligt att möjlighet beredd till ökad kunskap om verksamhetsformerna i grannländerna — såsom de sakkunnige funnit vid sina kontakter med representanter för folkrepresentationerna i dessa ha även de känt ett motsvarande behov. Även för universitetsundervisningen och folkbildningen kunde, ansågo de sakkunniga, en dylik översiktlig sammanställning bli till nytta, helst som något arbete av motsvarande art på något världsspråk f. n. vederligen ej föreligger. Sedan de sakkunnige fått Kungl. Maj:ts medgivande har dock Interparlamentariska unionen beslutat låta utarbета en likartad översikt; förutom att denna skall omfatta alla till unionen anslutna länder har den dock så vitt bekant lagts upp efter andra linjer.

Efter tryckningsbeslutet ha redogörelserna, vilka måste färdigställas till seminarierna med stor skyndsamhet, alltefter behov blivit föremål för kontroll, överarbetning och kompletteringar. Detta arbete har — utom av författarna själva — utförts av undertecknad under medverkan av de sakkunnigas sekreterare, docent Nils Andrén, som härvid särskilt ägnat sig åt de anglosaxiska länderna, och docenten Carl-Henric Höjer, som biträtt vid granskningen av redogörelsen för Belgien. I den omfattning, som anges under de olika redogörelserna, ha direkta uppgifter inhämtats från vederbörande länder eller från personer i Sverige, som varit förtrogna med vederbörande lands parlamentariska liv. Med hänsyn till svårigheterna efter kriget att nå kontakt över gränserna ha upplysningar dock icke alltid varit möjliga att vinna eller vinna inom den tid, som stått till förfogande för översiktens utarbetande. Det bör dock nämnas att författarna av uppsatserna om Danmark, Nederländerna och Förenta Staterna haft tillfälle att i andra studiesammanhang på ort och ställe inhämta upplysningar, varmed de kunnat komplettera sina redogörelser.

Om redogörelserna må följande ytterligare nämnas:

Uppsatserna äro utarbetade enligt en gemensam plan, som förelagts författarna. Avvikelser från denna plan ha dock här och var gjorts och då motiverats av särpräglade förhållanden i vederbörande land. I planen upptogs speciellt sådana frågor, som ha aktualitet för debatten om den svenska riksdagens arbetsformer. Däremot ha vissa andra parlamentariska problem eller institutioner berörts mera kortfattat och koncentrerat; sålunda har detta varit fallet med behandlingen av de utrikespolitiska frågorna, dels därför att detta komplex redan utförligt undersökts av professor Axel Brusewitz i tvenne arbeten (Riksdagen och utrikespolitiken, Sveriges Riksdag, Band XV, och Nordiska utrikesnämnder) och dels därför att 1947 års riksdag i skrivelse till Kungl. Maj:t begärt en särskild utredning angående riksdagen och utrikespolitiken, vilket problem 1946 års riksdagsarbetsutredning ej haft att syssla med.

I planen har ingått såsom en väsentlig uppgift att i den utsträckning, som i varje särskilt fall vore påkallat, stadgandena i författningar, arbetsordningar eller andra reglementen belysas av praxis. I fråga om vissa

länder — särskilt de anglosaxiska med deras invecklade system av sedvänjor och prejudikat — finns det en förhållandevis mycket riklig litteratur om parlamentspraxis, medan litteraturen om andra länder mestadels är mycket fattig. I den mån det varit möjligt har därför det i Sverige tillgängliga parlamentstrycket fått utfylla vad som ej kunnat hämtas ur litteraturen. Det ligger dock i sakens natur att genomgång av parlamentstryck är ett så tidsödande arbete att endast vissa spörsmål och kortare perioder hunnit undersökas. Med hänsyn till de exceptionella förhållandena under och efter kriget har det i flera fall ansetts mest ändamålsenligt att låta undersökningen avse tiden omedelbart före det andra världskriget, givetvis under beaktande av eventuellt senare vidtagna ändringar i arbetsformerna. I några fall har detta varit den enda möjligheten, emedan efterkrigstidens parlamentstryck åtminstone vid tiden för uppsatsernas utarbetande ej hitkommit eller också ej varit fullständigt. Vad Frankrike beträffar kunde de nya reglementen, som den nya författningens bägge kamrar antogo i våras, ej erhållas förrän sent i höst, varför framställningen om detta land huvudsakligast avser Tredje republiken; i mångt och mycket äro de gamla formerna dock inskrivna och bevarade i de nya reglementena.

Vid urvalet av stater har Italien uteslutits därför att dess arbetsformer före fascismen ej kunnat i detta sammanhang erbjuda något större intresse; dessutom har den nya författningen ännu ej blivit färdig. Av det senare skälet har undersökningen rörande Tjeckoslovakien begränsats till att blott avse mellankrigstiden. Den ursprungliga tanken att — särskilt som ett led i det ideella nordiska samarbetet — även ge en skiss över det isländska altingets arbetsreformer har ej kunnat förverkligas, enär en utlovad översättning till något världsspråk av de isländska författnings- och reglementsstadgorna ännu ej kunnat erhållas. Med hänsyn till att den sovjetryska konstitutionen typologiskt i hög grad skiljer sig från övriga här behandlade stater, har det ansetts motiverat att låta framställningen rörande Högsta Sovjet föregås av en mera utförlig redogörelse för detta lands författning och politiska institutioner.

Till följd av skyndsamhet vid utredigeringen och tryckningen av undersökningen ha citeringar, nothänvisningar och källförteckning ej blivit genomgående enhetligt gjorda.

Stockholm i december 1947.

Elis Håstad.

Några jämförelser mellan den svenska riksdagens och andra parlaments arbetsformer.

De tolv stater, vilkas parlamentariska arbetsformer i detta arbete behandlas i monografiska redogörelser, ha valts dels med hänsyn till att de författningstypologiskt äro mest intresseväckande, dels därför att de tillhöra länder, som geografiskt eller kulturellt stå oss nära. Ur arbetsformernas synpunkt går det dock inte att klart särskilja eller renodla vissa typer bland dessa folkrepresentationer. Redan ett flyktigt studium av deras verksamhetsformer ger vid handen, att varje här undersökt land åtminstone i några hänseenden utbildat en originell arbetspraxis.

De engelska och franska parlamenten ha spelat den största rollen vid utbildandet av arbetsformerna i andra länder. Belgien har sålunda haft och har ännu flera institutioner tillskurna efter franskt mönster; i mindre grad gäller det Nederländerna, Danmark, Schweiz, Tyskland och Tjeckoslovakien. Förenta Staternas kongress har — historiskt helt naturligt — övertagit mycket från det engelska parlamentet, fastän olikheterna dem emellan är för år förstorats. Åtskilliga drag från den tyska riksdagen kunna spåras i det tjeckoslovakiska parlamentet under mellankrigstiden. Och Sovjetunionens parlamentariska arbetsformer synas nu delvis ha efterbildats i ett par av staterna i den s. k. östzonen; detta gäller särskilt Jugoslavien och Bulgarien, och den nya tvåkamriga folkförsamlingen i det förra landet har nästan ordagrant i sin nya författning inskrivit sovjetrysk parlamentspraxis. Det vanliga är emellertid, att arbetsformerna även om de ursprungligen i hög grad hämtats från ett annat land — t. ex. Belgiens från Frankrike och Förenta Staternas från Storbritannien — undan för undan fått en särpräglad tillämpning, som genom sedvänja eller reglementsändringar efterhand ytterligare understrukits. Vissa senkomna parlamentariska institut — som t. ex. interpellationsrätten eller olika former av debattrestriktioner — ha däremot fått allmän spridning och blivit en så att säga allmän egendom.

Den svenska riksdagens arbetsformer ha bakom sig en flera sekler lång, helt och hållet inhemsk utvecklingsprocess, och de kunna med hänsyn till sin nationella egenart närmast jämföras med det engelska parlamen-

tets. De äro alltjämt och nästan alltigenom särpräglade. Till följd av det gemensamma ursprunget liknar den finska enkammarriksdagens arbetssätt i hög grad Sveriges; ända till 1906 utgjordes ju folkrepresentationen i Finland av den från Sverige ärvda fyrståndsriksdagen. Däremot är det svårare att upptäcka några utpräglade gemensamma drag hos de svenska, norska och danska folkrepresentationerna utom i avseende på de efter det första världskriget tillskapade utrikespolitiska riksdagsorganen. Historiskt kan denna brist på gemenskap i de nordiska parlamentariska institutionerna lätt förstås; både Norges storting och Danmarks riksdag kommo till innan den svenska fyrståndsrepresentationen ersattes med ett modernt tvåkammerssystem. Å andra sidan bilda de fyra nordiska folkrepresentationerna i så måtto en enhetlig typ, som de i motsats till s. k. advokatparlament eller — som det sades om Tredje republiken i Frankrike — lärarnas parlament uppvisa en större social ursprunglighet i sin sammansättning; mer än annorstädes bilda jordbrukare, arbetare, tjänstemän och mindre näringsföretagare kärnan i samtliga de nordiska folkrepresentationerna.

I det följande skola blott några av de grundläggande skillnaderna mellan den svenska riksdagen och utländska parlament anges. Härvid förbigås helt frågan om utskiftningen av kompetens mellan statsöverhuvudet, regeringen, riksdagen och folket i referendum eller, därest representationen baseras på ett tvåkammerssystem, mellan de bägge husen.

Sessioner. Olikheterna i kompetens mellan lagtima och urtima session finns fortfarande bevarad i samtliga de nordiska länderna, och även i några andra stater göres åtskillnad mellan ordinarie och extraordinarie session. Denna skillnad har dock med tiden alltmer utplånats. I realiteten har nämligen sammanträdestiden så småningom och så gott som överallt utsträckts vida utöver vad som författningen förutsatt. Typiskt i detta hänseende är den nederländska författningens stadgande om en minimitid för generalstaternas sammanträden om 20 dagar; dessa äro numera i verkligheten samlade året runt. Särskilt efter kriget ha flera stater haft så många problem att brottas med, att riksdagen blivit mer eller mindre permanent.

I två stater äro terminerna för parlamentens arbete utsatta efter andra principer än i de övriga. Det gäller Schweiz och Sovjetunionen. I det förra landet föreskriver författningen två ordinarie sessioner, i december och juni; sedan länge har sessionernas antal emellertid varit minst fyra och kunnat uppgå ända till sju. I gengäld äro dessa sammanträdesperioder mycket korta — 3 à 4 veckor — allt under det att utskottsarbetet till allra största delen försiggår under uppehållen mellan sessionerna. Även i Sovjetunionen är antalet ordinarie sessioner årligen blott två; endast en gång sedan 1938 har Högsta Sovjet inkallats till en tredje session.

Också i Sovjetunionen försiggår utskottsarbetet mellan sessionerna. Dessa äro dock alltid mycket korta, i genomsnitt blott en vecka.

I samtliga övriga länder äro parlamentsförhandlingarna förlagda till långa sammanhängande perioder. Norges tidsschema är härvid det som mest liknar Sveriges; förhandlingarna ha börjat i januari och slutförts före sommaren; endast i fall av behov ha höstsessioner anordnats. Även i den nordamerikanska kongressen har det på sistone någon enstaka gång hänt, att höstsession ej hållits utan arbetet slutförts under den ordinarie sessionen från januari till juni/juli. Normalt har dock även där höstsession anordnats, antingen detta skett i form av en extraordinarie session eller ajournering över sommaren av den ordinarie vinter/vårsessionen. I övriga här berörda stater ha folkrepresentationerna regelbundet haft sammanträden både under vintern-våren och hösten. Detta har varit fallet, vare sig sessionerna börjat i januari (såsom i Frankrike) eller senare på vintern (Finland och Tjeckoslovakien) eller på hösten (Danmark, England, Belgien, Tyskland och Nederländerna). Överallt har paus dock gjorts under sommarmånaderna, liksom vid jul i de fall då sessionerna inletts på hösten eller pågått året runt. Av särskilt intresse äro de danska sessions-tiderna; där hölls före kriget lagtima riksdag normalt oktober—april eller någon gång in i maj eller juni, och under enstaka år inkallades »over-ordentlig» riksdag även på sensommaren före den nya ordinarie sessionens början.

Den allmänna tendensen just nu är att folkpresentationen formellt hålles samlad året runt eller så gott som året runt men ajournerar sig efter årstider eller av andra skäl för längre eller kortare tid. Den ena riksdagen flyter på så sätt in i den andra. Så skedde redan före kriget i Nederländerna och Tjeckoslovakien liksom i Tyskland, och så har fallet fr. o. m. vinterkriget varit även med Finland. Med undantag för England ha parlamenten alltmer blivit herrar över sina egna sammanträdes-tider, utan att exekutivmakten därför avhänts sin gamla och i nuvarande tider än mer motiverade rätt att vid behov inkalla folkrepresentationen. Längst i riksdagens permanens gick rent rättsligt Weimarrepubliken, som räknade varje valperiod som en sammanhängande session; sammanträdenas antal var till följd av ajourneringar likväl inte större där än i åtskilliga andra stater och inskränktes till sist med stöd av den bekanta § 48 till ett fåtal.

I den mån exekutivmakten kunnat ajournera eller avsluta folkrepresentationernas förhandlingar synes denna rätt — utom i England — numera allmänt ha fallit ur bruk; enahanda gäller om Sverige, där konungens rätt att åtskilja riksdagen utan samtidig upplösning aldrig tillämpats under hela tvåkammerssystemets tid.

I några få länder — Schweiz, Weimar-Tyskland, Tjeckoslovakien och Frankrike — ha parlamenten haft en formell rätt att påkalla samman-

träden; i Tyskland och i Schweiz har denna befogenhet varit tilldelad en minoritet. Denna »Selbstversammlungsrecht» har dock främst utgjort en säkerhetsventil, ty sedan parlamenten i praktiken själva kommit att besluta om tiderna för sina sessioner eller varit samlade under hela eller större delen av året har rätten givetvis förlorat i betydelse.

Sammanträdestider under sessionen. När det gäller ordnandet av folkrepresentationernas veckoprogram och arbetsplanas infogande i detta skiljer sig Sverige i ett hänseende från praktiskt taget alla övriga länder. I Sverige hålles sedan ett årtionde tillbaka under större delen av sessionen blott ett arbetsplenium i veckan, och kräves ytterligare ett dylikt sammanträde förlägges det i regel till lördagen. I andra parlament däremot hållas plena under så gott som var och en av de veckodagar, då parlamentet arbetar; man har kort sagt strävat efter att få plena korta men i stället hålla dem desto oftare. Samtidigt har arbetet nästan överallt inskränkts till att försiggå blott tisdag — fredag eller åtminstone måndag — fredag. Utskottsarbete omväxlar under arbetsdagarna med kamrarnas plenarsammanträden. Dessutom har man i flera parlament (den amerikanska kongressen, Weimar-Tyskland, Norge, Danmark och Belgien samt i viss utsträckning även Schweiz och Frankrike) sökt såvitt möjligt undvika kvällsplena.

Från dessa generella regler avvika blott Sovjetunionen — med dess korta sessioner och i arbetsordningarna stadgade fyratimmarsplena per dag — samt Finland och England. I Finland äro blott tisdagar och fredagar anslagna till plena, fastän även andra dagar vid behov utnyttjas och kvällsplena tidvis kunna vara vanliga. Det engelska underhusets starkt komprimerade veckoschema, vilket i regel gör lördagen till fredag, upptar under flera dagar kvällsplena såsom fortsättning utan måltidsuppehåll av eftermiddagens sammanträde; i gengäld har huset härvid för kvällstimmar sänkt kravet på visst minimal närvarande och gjort till regel att uppskjuta och sammanföra voteringar till omkring kl. 23.00, då huset åter är mera fulltaligt samlat.

Utskottsväsendet. Det har alltid sagts att det mest utmärkande för den svenska riksdagen är utskottsväsendets fasta, strama organisation och utskottens ofta utslagsgivande makt. Det förra är otvivelaktigt en alltjämt riktig iakttagelse. Huruvida de svenska riksdagsutskotten även i fråga om inflytande stå utan konkurrens eller i vart fall uthärda denna kan däremot inte lika säkert besvaras. Redan det förhållandet att någon objektiv måttstock aldrig kan tänkas när det gäller att jämföra inflytandet hos olika länders parlamentsutskott gör varje svar subjektivt. Ett annat osäkerhetsmoment vid en jämförelse är, att ett och samma utskotts roll hastigt kan växla alltefter regeringens starkare eller svagare parlamentariska underlag. Otvivelaktigt ha dock utskotten i en rad länder åtminstone delvis skaffat sig mycket stor makt; såsom exempel på dylika maktcentra kunna

särskilt finans- eller budgetutskotten i en rad länder utpekas (t. ex. Förenta staterna, Frankrike, Danmark, Tyskland och Schweiz), och överhuvud taget torde det mera allmänt kunna hävdas, att utskotten i Finland, Frankrike, Schweiz, Förenta staterna, Tjeckoslovakien och Tyskland utövat ett mycket betydande inflytande, vare sig bedömandet avser utskottens ställning i förhållande till regeringsmakten eller i förhållande till vederbörande kammare.

Belysande för den starka position, som utskotten i flera andra länder inneha, är också att de kunna vara mera eller mindre suveräna vid bestämmandet av om ett väckt förslag överhuvudtaget skall bli föremål för utskottets yttrande eller ej eller i förra fallet vid vilken session beredningen lämpligen skall ske. Även om denna makt sällan kan tänkas tillgripen mot viktiga regeringsförslag och även om kammaren ej saknar möjligheter att ändå tvinga fram ärendet på sitt bord, kan anhopningen av frågor göra kammarens fortlöpande kontroll omöjlig med följd att utskotten reellt få kompetens att avliva förslag helt enkelt genom att låta dem ligga kvar oberedda i utskotten till legislaturperiodens slut, då de automatiskt utslockna. Som exempel på länder med dylika maktfullkomliga utskott kunna nämnas Förenta staterna, England, Frankrike, Schweiz, Belgien, Weimar-Tyskland och i viss omfattning även Danmark. I Sverige däremot skola utskotten utan uppskov avverka alla dit remitterade förslag och en session kan aldrig avslutas utan att samtliga föreliggande frågor avgjorts, såvitt den inte avbrutits genom regeringens beslut om upplösning av båda kamrarna eller en av dessa (1887 och 1914).

Det mest originella draget i den svenska riksdagens arbetsformer är den för kamrarna gemensamma beredningen. Bortses från det ringa antal utredningsmotioner, som hänvisas till tillfälliga utskott, sker all beredning i kamrarnas gemensamma ständiga, särskilda eller sammansatta utskott. I alla andra stater med tvåkammersystem sker beredningen däremot så gott som alltid av kammarutskott; i vart fall är detta den bärande principen, och undantagen från denna avse främst ärenden, som avse statsrevision eller utrikespolitisk kontakt eller annan kontroll. Först om kamrarna stanna i skiljaktiga beslut och enighet ej kan nås på annat sätt tillsättas »joint committees» eller konferensutskott; regler härom finnas i praktiskt taget alla de tvåkammersystem, som baseras på husens likställighet. Efter 1946 års reform ha dock i Förenta staternas kongress vissa smärre ansatser till en för kamrarna gemensam utskottsberedning gjorts. Givetvis utesluter inte systemet med beredning genom kammarutskott möjligheten att båda kamrarnas utskott ha informella samråd, men detta försvåras genom att frågorna behandlas först i den ena kammaren och därefter i den andra. Otviveltigt lägga ärendenas vandring mellan kamrarna och den separata utskottsberedningen en hämsko på skyndsamheten vid ärendenas behandling, men säkerligen har kamrarnas maktställning

ansetts bäst tryggnad genom att varje kammare för sig omhändertar utskottsprovningen.

Varje lands parlament har — såsom de olika redogörelserna visa — sitt egenartade utskottssystem, vilket skall ses mot bakgrunden av landets författningshistoria, det representativa systemets art och — där detta finnes i konstitutionen eller enligt sedvänja — det parlamentariska styrelsesättets praxis. Utan att här göra en komparativ sammanfattning skola blott några utskottstyper kortfattat karakteriseras.

De svenska ständiga utskotten utmärka sig för sitt relativa fåtal och sin grundlagsreglerade kompetens. I intet annat land ha utskottens befogenheter och gränserna dem emellan så tydligt upplinjerats och fastlästs som i vårt. Närmast Sverige typologiskt sett kommer Finland, även om inte alla dess faktiskt ständiga utskott ha grundlags helgd. Även Norges, Weimar-Tysklands, Schweiz', Förenta staternas, Frankrikes, Tjeckoslovakien och Sovjetunionens utskottsväsende är till väsentlig del byggt på fasta utskott, så också Belgiens och delvis Nederländernas trots avvikelser i övrigt. Men med undantag för Sovjetunionen, som blott har tre fasta beredningsutskott per kammare, äro de ständiga utskotten i de nämnda länderna ofta avsevärt mycket talrikare. Av intresse är att observera, att Tjeckoslovakien och Belgien låtit utskotten i huvudsak motsvara statsdepartementen eller ministerierna. I några stater — t. ex. Schweiz och Frankrike — har systemet med särskilda utskott för särskilda frågor såsom komplement till de fasta utskotten haft en större frekvens än i Sverige. Den svenska utskottstypens motsats är den danska, enligt vilken med undantag för budgetfrågor beredningen (som dock ej är obligatorisk) sker genom särskilda utskott, som tillsättas för varje självständigt förslag eller möjligen för ett par likartade dylika och som upphöra sedan de avgivit sitt utlåtande. I det engelska underhusets utskottsväsende, som trots sin ökade vikt dock ej spänner över alla frågor, förtjäna de stora »standing committees» intresse även ur den synpunkten, att de inte i samma grad som övriga länders utskott baseras på specialiseringens princip.

För att i största möjliga utsträckning bereda en kammares ledamöter tillfälle att delta i ärendenas förberedande behandling ha flera metoder använts. En är byrå- eller sektionssystemet, som i huvudsak innebär, att en kammars samtliga ledamöter genom lottning delas upp på lika stora avdelningar; frågorna behandlas preliminärt av alla dessa, som därefter utse deputerade eller rapportörer till visst mindre antal; dessa bilda därefter tillsammans en central avdelning, som avger utlåtandet. Detta system, som ursprungligen praktiserades i Frankrike och kejsartidens Tyskland, fortlever bland de här berörda staterna nu egentligen allenast i Nederländerna och Belgien och ingår där blott som ett led i deras utskottsorganisation, vilken särskilt i Nederländernas andra kammare är synnerligen invecklad. En annan metod är »utskott av hela huset», som företrä-

desvis tillämpas i England i budgetfrågor och i Förenta staterna även i lagfrågor; vederbörande kammare förvandlar sig till utskott för mera formfria preliminära debatter. En tredje metod är medgivande för förslagsställare att närvara i vederbörande utskott (t. ex. i Frankrike, Tyskland och Belgien), eller rätt för kammarens ledamöter att åhöra utskottens förhandlingar (t. ex. Tyskland och i Finland det stora utskottets sammanträden) eller tillåtelse för övriga tillstädeskomna kammarledamöter att yttra sig i utskottet (Sovjetunionen). En fjärde metod är rätt för partierna att när som helst ändra sin representation i syfte att på ett smidigt sätt reglera tillförseeln av sakkunniga till ett utskott vid behandling av olika frågor; längst i frihet för partierna i detta avseende har Weimarrepubliken gått. Av intresse i detta sammanhang är även de schweiziska föreskrifterna om maximitid för innehav av utskottsmandat; de äro uttryck för schweizarnas förkärlek för rotation i ämbeten men representera en grundsats, som är rakt motsatt den i Sverige tillämpade, nämligen att genom mångårig mandattid för utskottens ledamöter och suppleanter »utbilda» dessa till specialister och konservera deras sakkunskap åt utskotten.

För budgetens enhetliga behandling ha flera vägar beträffats. Längst i koncentration av inkomster och utgifter till ett utskott har man gått i Danmark, Schweiz, Frankrike, Weimar-Tyskland, Tjeckoslovakien och Sovjetunionen. I avseende på statsutgifterna har även Finland en enhetlig beredning. Ehuru inkomster och utgifter i den amerikanska kongressen äro uppdelade på två utskott, äro dessa dock desto mäktigare. Fastän budgetbehandlingen i Sverige är uppdelad på fyra utskott, påminner våra stats- och bevillningsutskott mest om det amerikanska representanhusets två budgetutskott. I det engelska underhuset är budgeten däremot enligt tradition till övervägande del hela husets sak, och dess möjligheter att under en majoritetsregim ändra regeringens budgetförslag äro mycket ringa. Utskiftad på en rad utskott är budgetbehandlingen däremot i Nederländerna, Belgien och Norge; i det sistnämnda landet har också frågan om stortingets budgetbehandling sedan länge varit föremål för reformplaner.

I samtliga länder utom i England och Finland företrädas utskotten vid kammardebatterna för varje fråga av rapportörer (referenter, talesmän). I utskotten äro dessa ofta att betrakta som ett slags föredragande och sekreterare. I de flesta av dessa länder ha även minoriteterna tillerkänts rätt att utse sina rapportörer. I bägge dessa avseenden skiljer sig ordningen i den svenska riksdagen. Vad kammardebatterna beträffar äro olikheterna dock större i form än i sak. Även i vår riksdag företrädes utskottet av någon av ordförandena eller annan vidtalad ledamot. Skillnaden består i att denne inte inleder debatten med någon redogörelse och inte äger någon företrädesrätt till ordet i debatten.

I den svenska riksdagen sakna statsråden tillträde till utskottens för-

handlingar — undantag gäller dock för utrikesutskottet — och förslag att upphäva denna förbudsregel ha avslagits. Även i detta avseende bryter den svenska ordningen mot allmän utländsk praxis. Endast i Norge äro regeringsmedlemmarnas relationer till utskotten desamma som i Sverige; i Norge förlora statsråden för övrigt sina stortingsmandat så länge de sitta i regeringen. T. o. m. i Förenta staterna, vars regeringsledamöter inte ha rätt att delta i husens debatter, kunna dessa medverka i utskottsberedningen, särskilt i finansfrågor. I Belgien och Nederländerna äro relationerna mellan regering och utskott till stor del skriftliga. I England, Schweiz, Sovjetunionen, Tyskland, Danmark, Tjeckoslovakien och delvis Frankrike torde regeringsledamöternas deltagande i utskottsberedningen ha varit av stor vikt. Initiativ till samråd utgår i regel från utskottet; både i Weimar-Tyskland och i Tjeckoslovakien kunde ministrar tvingas att möta upp i utskotten, om dessa så fordrade.

I Sverige tillämpas ett system med utskottssuppleanter, som blott har sin direkta motsvarighet i Finland. Det regelmässiga i övriga länder är att ersättare saknas i utskotten — såvitt inte partierna ha befogenhet att tillfälligt detachera kammarledamöter dit — och att utskotten som en följd därav ha svårigheter att alltid vara beslutsmässiga enligt de utförliga regler härom, som nödvändiggjorts. I de flesta parlament har man varit angelägen att bereda alla tillfälle till utskottsarbete och fördenskull bl. a. givit utskotten en stor numerär. Såsom tabellariska sammanställningar visa, underskrider kamrarnas ledamotstal antalet utskottsplatser i Förenta staterna, Frankrike, Nederländerna, Belgien, Danmark och Weimar-Tyskland. I Schweiz, Finland och Tjeckoslovakien äro kammarnumerären och utskottssätenas siffra ungefär ekvivalenta. I Norge har man i grundloven inskrivit regeln att stortingets medlemmar skola delas upp på de ständiga utskotten, vilkas sammanlagda antal platser svarar mot stortingets ledamotstal. Då det engelska underhusets egenartade arbetssätt knappast gör en jämförelse möjlig, återstår endast Sovjetunionen, där antalet utskottsposter endast utgöra omkring en tiondel av kamrarnas stora medlemstal. Om parlamentsledamöternas utskottssysselsättning alltså oftast visar högre siffror utomlands än i Sverige och om anciennitetsregeln där inte spelar samma roll som här, behöver detta dock ej nödvändigtvis innebära, att en utskottsledamot utomlands får flera tillfällen att framträda än en suppleant i ett svenskt ständigt utskott. Endast en minutiös detaljundersökning, som för detta arbete inte varit möjlig, kan klarlägga detta.

Om utskottsväsendet kan slutligen tillfogas, att utskotten i så gott som alla andra länder kunna arbeta under ajourneringar och ferier. Vidare kunna mångenstädes undersöknings- eller enquêteutskott med vittgående utredningsbefogenheter tillsättas eller ett redan fungerande utskott utrustas med dylika rättigheter. Ytterligare kan i detta sammanhang uppmärksamheten riktas på de »hearings», som förekomma i Förenta staterna

i skilda frågor och i England huvudsakligen rörande »private bills»; »hearings» betyder att allmänheten, intressegrupper eller parter inbjudas att muntligt framföra sina synpunkter eller önskemål direkt till utskottet.

Förslagsrätten. I olikhet mot Sverige sakna de flesta länder regler om sista dag för förslags framställande; Norge och Finland ha några likartade föreskrifter, som dock mindre snävt begränsa fristerna. För budgetbehandlingen gälla dock enligt författningens bud eller sedvanemässigt vanligtvis vissa terminer överallt. Något starkare behov av regler om sista dag finnes ej i alla de länder, där sessionen är årlig eller frågorna — såsom vanligen är fallet — kunna uppskjutas från en session till en annan utan att därför falla.

Vad som i Sverige går under namn av följdmotioner jämställas utomlands inte med självständiga förslag och kallas oftast amendement. Även med beaktande av denna skillnad i terminologien torde det finnas grund för att hävda, att riksdagsmännens motionerande torde spela en större roll i Sverige än i andra länder med undantag av Förenta staterna. Delvis sammanhänger detta nog med att motionerandet så att säga uppmuntrats i Sverige genom den omedelbara och sorgfälliga behandling, som alla motioner bruka röna; i andra länder kunna de läggas å sido av utskotten eller också riskera de att falla redan vid den preliminära granskning, som vissa parlament (t. ex. Belgiens och Tjeckoslovakiens) anordna och som utgör ett slags filtrering. I en rad länder (t. ex. Belgien, Frankrike och Schweiz) har motionerandet dessutom försvårats genom kravet på flera undertecknare eller understödjare. Regler om att motionärerna redan i utskotten ha att svara för sina förslag kunna också ha verkat avkylande. Dessutom har motionerande i budgetfrågor t. ex. i England och Frankrike kringgårdats med vissa restriktioner. — Den rätt för utomstående att inge förslag till folkrepresentationen, som under namn av petitionsrätt finnes så gott som överallt utanför Sverige, synes inte ha någon egentlig politisk eller saklig betydelse utan den finnes där mera som ett ornament i författningen.

Ärendenas behandling i kamrarna. Skillnaderna mellan ärendenas behandling i den svenska riksdagen och främmande parlament äro så stora, att de kunna anges genom några summariska konstateranden.

I jämförelse med andra tvåkammарparlament är behandlingen av utskottsutlåtanden i Sverige samtidig, medan den överallt annorstädes är successiv, d. v. s. frågan vandrar mellan kamrarna efter ungefär samma principer som tillfälliga utskotts utlåtanden i vår riksdag. Vidare förekomma i de flesta andra länder i olikhet mot i Sverige flera läsningar, framför allt när det gäller lagförslag; särskilt utbildat är systemet med läsningar i Förenta staterna, England, Frankrike, Danmark, Finland och Schweiz. Och slutligen är den svenska riksdagen jämte den finska den enda, där inga restriktioner för yttranderätten införts. De olika formerna för beskärning av yttranderätten äro utförligt redovisade i uppsatserna om

de olika länderna, dit här blott kan hänvisas. Dessa restriktiva system ha framtvingat en ingående planering av kamrarnas program; både talmännen och partiledningarna — de senare genom seniorskonvent eller presidentkonferenser — stå för denna planläggning med dess ofta minutiöst noggranna veckoprogram och tidsindelning och de ha härigenom ingripit vida mer i förhandlingarnas gång än vad som fallet är i Sverige. I Englands och Förenta staternas arbetsöverhopade parlament har dock denna planering helt lagts i majoritetspartiets hand och dess frihet är härvid huvudsakligen inskränkt blott genom konventioner. Det anmärkningsvärda är att den svenska riksdagen under senare år kunnat under större delen av sessionstiden nöja sig med en enda plenidag i veckan trots att varje form av debattrestriktioner saknas.

DANMARK

Den danska riksdagen är uppdelad i två kamrar, landstinget och folketinget. Landstingets medlemsantal får icke överstiga 78 och är f. n. 76. Av dessa väljes flertalet (f. n. 57) genom indirekta och proportionella val för en period av åtta år. Hälften av denna kategori väljes vart fjärde år. 19 medlemmar utses av landstinget självt vart åttonde år. Rösträttsåldern vid val till landstinget är densamma som valbarhetsåldern, 35 år. Vid val till folketinget är rösträtts- och valbarhetsåldern 25 år. Valen äro direkta och proportionella; valperioden är fyra år. Antalet folketingsmedlemmar får icke överstiga 152. Det är f. n. 149.

Vid tillfälligt förfall av längre varaktighet kunna i stället för de ordinarie riksdagsmännen såväl i folketinget som i landstinget suppleanter (»stedfortræder») inträda. Härom är för folketinget föreskrivet (FFO § 43), att suppleant efter beslut av tinget kan rycka in, när en medlem i minst tre månader ej varit närvarande i tinget och när en medlem meddelar talmannen, att han på grund av sjukdom eller offentligt uppdrag i minst en månad eller av annan anledning i minst tre månader icke kommer att kunna deltaga i tingets sammanträden, och han därvid beviljas ledighet av tinget. Likartade bestämmelser finnas för landstinget. (LFO § 46).

Tingen sammanträda med ett undantag vart och ett för sig. Då konungen dött och tronföljare saknas, tillkommer det »den förenade riksdagen» att välja konung och besluta om den framtida arvsföljden.¹

Tvåkammerssystemet är mer konsekvent genomfört än i den svenska författningen. Gemensamma voteringar förekomma icke, och gemensamma utskott finnas blott i relativt ringa omfattning. Ärendena behandlas först i det ena tinget och sedan i det andra. Den enda regeln för ärendenas fördelning mellan tingen är att följande frågor först skola behandlas i folketinget: budgetförslaget, lag om tilläggsanslag och eventuella förslag om provisorisk anslagslag samt provisoriska lagar, som konungen i trängande fall äger utfärda, då riksdagen icke är samlad men som omedelbart sedan den samlats skola föreläggas denna (Grl. §§ 47 och 25).

Ännu en skiljaktighet i tingens behörighet är stadgad i grundloven. Folketinget äger ensamt vid sidan av konungen ställa ministrarna under åtal inför riksrätt för deras ämbetsutövning. Konungen måste även inhämta folketingets samtycke för att vid riksrätten kunna åtala andra personer än ministrarna för brott, som anses såsom farliga för staten. Å andra sidan är det landstinget ensamt som bland sina eg-

¹ Grundloven § 8. Jfr Grl. § 65, där det stadgas, att förenad riksdag bildas genom sammanträde av folketinget och landstinget till en församling. — Det bör tillfogas, att tvåkammerssystemets avskaffande sedan ett tiotal år varit aktuellt. 1939 hade de flesta partier enats om ett förslag till en författningsreform, enligt vilken landstinget skulle

ersättas med ett efter norska och isländska förebilder konstruerat riksting med inskränkta befogenheter, men förslaget föll vid den för författningsändringar obligatoriska folkomröstningen. För närvarande arbetar en kommitté med en ny utredning i författningsfrågan.

na ledamöter väljer bisittare i riksrätten (Grl. § 66).

Ytterligare föreligger en skillnad mellan tingen beträffande konungens rätt att upplösa riksdagen. Folketinget äger konungen upplösa, närhelst han finner det lämpligt, landstinget endast om folketinget vid två sessioner — andra gången efter ordinarie nyval — antagit ett lagförslag och detta förkastats av landstinget (Grl. § 22). Konungen skall dock upplösa hela riksdagen, då ett förslag till grundlagsändring antagits av båda tingen.² Om efteråttinget upplöses medan riksdagen är samlad, skola det andra tingets sammanträden uppskjutas, till dess hela riksdagen ånyo samlas. Detta skall ske inom två månader efter upplösningen (Grl. § 22).

Konungen äger uppskjuta lagtima riksdags sammanträden för viss tid, dock ej utan riksdagens samtycke för längre tid än två månader, ej heller mer än en gång under samma år intill riksdagens nästa lagtima session.

Sessioner.

Grundloven stadgar, att konungen varje år skall sammankalla en ordinarie riksdag och att denna skall samlas den första tisdagen i oktober, såvida konungen icke kallar den att sammanträda dessförinnan. I Danmark förekommer alltså endast en lagtima session per kalenderår. Denna kan icke avslutas »förrän laga förutsättningar kommit till stånd för skatternas uppbörd och för bestridande av statens utgifter», d. v. s.

icke förrän budgeten eller en provisorisk finanslag antagits. Därav följer, att om riksdagen upplöses innan en budget är godkänd den nyvalda riksdagen, som ju måste samlas inom två månader efter upplösningen, ärver den förras rättsliga ställning (Grl. §§ 19, 40 och 48).³

Medan lagtima riksdag sålunda icke kan avslutas, förrän vissa villkor äro uppfyllda, gälla inga rättsliga restriktioner ifråga om urtima riksdag. Till extraordinarie session kan konungen kalla riksdagen när helst han önskar, blot den ej kolliderar med lagtima riksdag. Likaså beror urtima riksdags avslutning enligt Grundloven enbart av konungens beslut.⁴ Riksdagens avslutning tillkännages alltid genom att ett kungligt brev läses upp av talmannen i vardera tinget.

Budgetåret löper från 1 april till 31 mars, och den lagtima sessionen avslutades under decenniet före andra världskrigets utbrott i regel i april eller under första hälften av maj. Eftersom sessionen regelmässigt började den första tisdagen i oktober, varade den sålunda fem à sex månader. Under denna tid ajournerades tingen för julferier drygt tre veckor varje år samt för korta påskferier, om arbetet ej hann avslutas före påskhelgen. Undantagsvis arbetade emellertid tingen också under vissa perioder av sommaren. Riksdagen avslutades då icke förrän i början av september.⁵ Intet hinder möter, att det ena tinget ajourneras för

² Grl. § 94. Om förslaget godkännes även av den nyvalda riksdagen, skall det slutligen underställas folkomröstning, varvid för positivt beslut fordras, att minst 45 procent av alla röstberättigade rösta för det förelagda beslutet. Denna svårighet att ändra grundlagen är ett särdrag i den danska författningen och stjälpde bl. a. 1939 års förslag till författningsreform, därigenom att de 45 procenten inte uppnåddes trots en överväldigande majoritet för förslaget. Härom se *Brusewitz*, En författningsrevision med förhinder, sid. 297 ff.

³ Ovan sid. 2 och *Berlin*, sid. 101.

⁴ Grl. § 20. Beträffande urtima riksdags kompetens göres i Grundloven inga sådana inskränkningar som i den svenska regeringsformen. Tvärtom stadgas särskilt i Grl. § 94, att förslag till ändring i eller tillägg till Grundloven må kunna framställas även vid urtima riksdag.

⁵ Så t. ex. sessionen 1931—32, då tingen arbetade i ett sträck till 2/4, varefter de ajournerades till 18/5 och ajournerades igen 23/6 till 7/9. Sessionen avslutades 8/9.

längre tid än det andra.⁶ Då arbete saknas i det ena tinget, kan det nämligen ajournera sig, trots att medtinget håller sammanträden.⁷ Utskott kunna arbeta under den tid ett av tingen eller båda äro ajournerade, men det förekommer ej ofta i praxis.⁸

Sammanträdestider under sessionerna.

Folketinget sammanträder i plenum mellan tisdag och fredag som regel tre eller fyra dagar i veckan. Landstinget har i slutet av sessionen ungefär sam-

ma sammanträdesfrekvens som medtinget; dessförinnan hållas plena vanligen två dagar i veckan, onsdagar och fredagar. Måndags- och lördagsplena förekomma i båda tingen endast omedelbart före julferierna och veckorna före sessionens avslutning på våren. Att folketingets arbetsbörd är betydligt större än landstingets framgår av de nedan införda tabellerna med uppgifter från 1937—38 års riksdag. Sessionen pågick det året från den 5 oktober till och med den 13 april. Under den tiden sammanträdde folketinget 93 dagar och landstinget 55. Samman-

Antalet sammanträdesdagar och sammanträdenas längd (uttryckt i timmar och minuter) i folketinget sessionen 1937—1938.

	Okt.	Nov.	Dec.	Jan.	Febr.	Mars	April	Hela sess.
0—10 min. Antal	1	—	—	—	—	—	—	1
Tid	0,05	—	—	—	—	—	—	0,05
10—30 » Antal	—	—	—	1	—	—	—	1
Tid	—	—	—	0,17	—	—	—	0,17
30—60 » Antal	—	—	—	1	—	—	1	2
Tid	—	—	—	0,50	—	—	0,50	1,40
1—3 tim. Antal	9	5	7	7	10	7	2	47
Tid	21,34	12,00	12,05	16,17	26,26	17,40	4,57	110,59
3—6 » Antal	2	10	4	1	5	12	3	37
Tid	7,15	45,46	17,28	3,50	16,35	45,54	13,40	150,28
6—9 » Antal	—	—	1	—	—	—	3	4
Tid	—	—	6,25	—	—	—	21,55	28,20
9— » Antal	—	—	—	—	—	—	1	1
Tid	—	—	—	—	—	—	10,45	10,45
Säger Antal	12	15	12	10	15	19	10	93
» Tid	28,49	57,46	35,58	21,14	43,01	63,34	51,12	301,34
Dagar med enbart förmiddagsplenum	12	15	12	10	15	19	7	90
Dagar med enbart kvällsplenum	—	—	—	—	—	—	—	—
Dagar med både f.m.- och kvällsplenum	—	—	—	—	—	—	3	3

⁶ Under 1933—34 års riksdag arbetade folketinget efter det att båda tingen ajournerats 12/5 från 27/6 till 29/6 samt från 31/7 till 7/9, medan landstinget efter ett sammanträde 27/6 ajournerades till 2/8 och sedan arbetade till 7/9, då sessioner avslutades.

⁷ Under 1937—38 års riksdag var landstinget ensamt ajournerat tre veckor i november.

⁸ Sommaren 1934 arbetade exempelvis ett sammanjämningsutskott.

Antalet sammanträdesdagar och sammanträdenas längd (uttryckt i timmar och minuter) i landstinget sessionen 1937—38.

	Okt.	Nov.	Dec.	Jan.	Febr.	Mars	April	Hela sess.
0—10 min. Antal	—	—	1	2	1	—	—	4
Tid	—	—	0,05	0,07	0,03	—	—	0,15
10—30 » Antal	2	—	—	1	1	1	—	5
Tid	0,37	—	—	0,15	0,20	0,10	—	1,22
30—60 » Antal	3	1	2	2	4	3	2	17
Tid	2,04	0,25	1,10	1,25	2,51	2,16	1,35	11,46
1— 3 tim. Antal	2	2	2	1	2	10	3	22
Tid	2,10	2,35	2,53	1,37	2,24	17,25	8,05	37,09
3— 6 » Antal	—	—	3	—	—	—	4	7
Tid	—	—	12,12	—	—	—	15,59	28,11
Säger Antal	7	3	8	6	8	14	9	55
» Tid	4,51	3,00	16,20	3,24	5,38	19,51	25,39	78,43
Dagar med enbart förmidagsplenum	7	3	8	6	8	14	8	54
Dagar med enbart kvällsplenum	—	—	—	—	—	—	—	—
Dagar med både f.m.- och kvällsplenum	—	—	—	—	—	—	1	1

trädestiden per dag⁹ var i medeltal omkring 3¼ timmar i folketinget och omkring 1¼ timme i landstinget.¹ Särskilda bordläggningssalen förekomma icke, varför den effektiva sammanträdestiden varierar relativt litet dag från dag.

Vanligen börjar plenum i folketinget kl. 13 och i landstinget en halvtimme senare. Då ruschen satt in i slutet av sessionen börjar respektive ting någon gång kl. 10. Dessa dagar ajournera sig tingen efter ett par timmar för att äta lunch, varefter arbetet återupptages. Kvällsplenum förekommer ytterst sällan men i så fall föregånget av en läng-

re måltidspaus. Även andra längre och kortare pauser förekomma.²

I regel varje arbetsdag hålla partier- na gruppmöten omkring kl. 12, vart och ett i egen sal.

Olika former av förslag.

Lagförslagen indelas i regeringens förslag (här kallade propositioner) och privata förslag (här kallade motio- ner). Samtliga lagförslag måste vara avfattade i lagform (FFO § 10, LFO § 13). De innehålla sålunda icke mer än lagtexten. Till regeringsförslaget äro därtill fogade korta anmärkningar med

⁹ Till följd av reglerna om läsningar hållas i båda tingen ofta två eller flera sammanträden varje dag, med i regel ytterst korta pauser (3 à 5 min.) emellan. Dessa pauser ha emellertid i likhet med de längre uppehållen för lunch etc. räknats ifrån sammanträdestiderna. I texten och tabellerna anges sålunda den effektiva sammanträdestiden varje dag.

¹ Till jämförelse ha beräkningar gjorts beträffande 1938—39 års lagtima riksdag. Den varade från den 4 oktober t.

o. m. den 11 mars, (då den upplöstes på grund av att grundlagsändring hade antagits och skulle prövas i nyvald riksdag). Sammanträdesdagarna voro färre i båda tingen, 81 resp. 47, men sammanträdestidens längd per dag i gengäld större; i medeltal omkr. 3 timmar 50 min. i folketinget och omkring 1 timme 50 min. i landstinget. Vid båda riksdagarna var landstingets sammanträdesfrekvens 59 % av folketingets.

² Ovan not 9.

bl. a. referat av vederbörande paragrafers gällande lydelse och, i de fall då förslaget bygger på ett kommittébetänkande, en redovisning för i vad mån det avviker från detta.³ Motiveringen till lagförslagen tillkännagives först vid deras framläggande, »fremsettelse», inför tinget, som hittills alltid skett muntligen genom statsministern, vederbörande departementschef eller huvudmotionären (FFO § 10, LFO § 13). Enligt en ändring i folketingets forretningsorden (§ 10) skall »fremsettelsen» dock hädanefter i regel göras skriftligen; den muntliga »fremsettelsen» anses nämligen tidsödande och tilldrar sig ofta ej större uppmärksamhet. Därefter utdelas förslagen tryckta till tingets ledamöter, varpå de äro färdiga att undergå realbehandling.⁴

Till följd av regeln att alla lagförslag måste innehålla den föreslagna lagen i formulerad text är antalet motioner i den danska riksdagen ytterst begränsat. Under de tio lagtima riksdagarna under 1930-talet väcktes vid varje session i medeltal 19 motioner. För propositionerna var medeltalet 113. De svenska följdmotionerna motsvaras i Danmark av ändringsförslag.

Någon bestämd tid, inom vilken lagförslag måste framläggas, är icke stadgad. I praxis avlämnas propositioner under hela sessionen ända till dess allra sista dagar. Regeringen behöver endast överlämna sina förslag till ett av tingen och framlägger det överväldigande flertalet av sina förslag i folketinget.

Vid sidan av lagförslag förekomma andra s. k. självständiga förslag, som skola vara avfattade i resolutionsform

och kunna framställas av såväl regeringen som tingsledamöter och vissa utskott (FFO § 21, LFO § 23). I denna form framläggas exempelvis av regeringen förslag till beslut om handels-traktater och internationella konventioner⁵ och av enskilda ledamöter förslag om att tinget skall uppmana regeringen att tillsätta en utredningskommitté i en viss fråga.⁶

Resolutionsförslag skola enligt bägge tingens arbetsordningar anmälas vid ett sammanträde. Talmannen föreslår sedan — i landstinget vid samma sammanträde som resolutionen anmäls, i folketinget vid ett följande plenum — på vad sätt förslaget skall behandlas, främst hur många läsningar det skall undergå. Härom fattar tinget omedelbart beslut. Realbehandlingen får i intetdera tinget börja vid samma sammanträde som behandlingssättet blivit fastställt (FFO § 21, LFO § 23).

Utskottsväsendet.

Det danska utskottsväsendet är icke reglerat i grundlag med undantag för de gemensamma utskotten, som dock spela en underordnad roll och endast i ett fall — utskotten för sammanjämkning — ha karaktären av beredande organ. För ärendenas beredning tillsätts i regel kammarutskott, varav ett fåtal äro fasta. Huvudregeln är, att vartdera tinget för sig, om det så finner lämpligt, tillsätter ett särskilt utskott för att bereda en speciell fråga; tinget beslutar med andra ord, om förslaget skall »gaa i Udvalg» eller inte. Kammarutskotten regelbindas uteslutande genom tingens arbetsordningar.

³ Se Rigsdagstidende Tilægg A 1937—38. Det inträffar även att delar av ett kommittébetänkande äro återgivna som bilaga till propositionen.

⁴ Förfarandet att låta trycka motiveringen för sig i tingens protokoll är möjligt, emedan danska riksdagen har eget tryckeri och protokollen alltid tryckas på ett dygn, eventuellt en natt. Det första trycket är endast ett provtryck, i vilket ledamöterna sedan kunna

göra rättelser. Det slutgiltiga protokollet föreligger i allmänhet först en månad efter provtryckets publicering. Uppgift av LT:s sekreterare.

⁵ Aarbog 1937—38, sid. 472, 474, 475 och 482.

⁶ Aarbog 1937—38, sid. 483. Denna form för yrkande om utredning tycks ej vara vanlig. I regel synas utredningsinitiativ emanera från utanför riksdagen stående organisationer och grupper.

Utskottsbehandling av ärendena är sålunda icke obligatorisk i den danska riksdagen, med undantag för flertalet av de frågor, som falla under de fasta utskottens kompetens.

De gemensamma utskotten.

Grundlagen omtalar två slags gemensamma utskott (»Fællesudvalg»), dels tillfälliga, som kunna tillsättas, då tingen stannat i olika beslut (sammanjämningsutskott), dels mer eller mindre fasta valutskott, som ha till uppgift att välja riksdagens revisorer m. m.

Om sammanjämningsutskotten stadgar Grundloven § 52, att sedan ett ärende två gånger skickats fram och åter mellan tingen utan att enighet kunnat uppnås ettdera tinget kan fordra, att vartdera tinget för sig väljer ett lika stort antal medlemmar med uppgift att sammanträda i ett gemensamt utskott, som avger utlåtande och framställer yrkande i ärendet. Detta yrkande behandlas sedan i vartdera tinget för sig. I tingens arbetsordningar (FFO §§ 17 och 18, LFO § 19) stadgas, att det ting, som påkallar ett gemensamt utskott, samtidigt skall föreslå antalet ledamöter i utskottet. Medtinget fastställer då för sin del hur stort antal utskottsledamöter det anser lämpligt, och sedan tingen kommit överens i denna fråga väljas utskottsledamöterna i vanlig ordning, d. v. s. proportionellt och med listor från skilda partier eller partigrupper. Vanligen tillsätts 15 ledamöter av vartdera tinget.

Om de gemensamma valutskotten

stadgar Grundloven § 49, att statsrevisorerna skola tillsättas genom val, förrättat av ett särskilt för båda tingen gemensamt valutskott. Denna valnämnd skall bestå av 30 ledamöter, 15 från vartdera tinget. I Grundloven § 45 mon. 2 förutsättes vidare, att tingen kuma tillsätta ytterligare ett eller eventuellt flera gemensamma valutskott. Det heter där: »Tingens val av ledamöter i kommissioner eller för särskilt uppdrag sker proportionellt; skola båda tingen vara företrädare, sker valet på sätt i § 49 är för val av statsrevisorer stadga», d. v. s. proportionellt och indirekt genom en valnämnd. På grundval av denna bestämmelse tillsätter varje ting för sig ett fast utskott, som kallas »utskottet enligt Grl. § 45». Detta utskott uppräknas i båda tingens arbetsordningar som ett av de fasta kammarutskotten (FFO § 7, LFO § 9), men i FFO § 39 mom. 4 omtalas »utskottet enligt Grl. § 45» såsom ett gemensamt utskott vid sidan av det valutskott, som väljer statsrevisorerna. Av riksdagstrycket framgår även, att de enligt Grl. § 45 tillsatta valutskotten bilda ett för båda tingen gemensamt utskott.⁷ Denna valnämnd har i praxis fått viktiga funktioner. Den tillsätter riksdagens representanter i utredningskommittéer och nämnder. Såsom exempel på det senare kan nämnas Grönlandsudvalget, som tillkom enligt en 1927 stiftad lag. Även utrikesnämnden väljes varje session av detta utskott.⁸ Ehuru grundlagen endast ger ifrågavarande utskott befogenhet att verka som valorgan, har det enligt en år 1927 stiftad lag dessutom fått makt

⁷ Landstingets Forhandlinger 1937—38, sp. 1583, 506 ff.

⁸ Aarboeg 1937—38, sid. 24 f. samt sid. 506 ff. Enligt denna källa förrättade ifrågavarande valutskott 14 skilda val under sessionen.

Jfr *Brusewitz*, Nordiska utrikesnämnder, som ger en något avvikande framställning av utrikesnämndens tillsättning.

I *Tingsten*, Utskottsväsendet, nämnes bland de fasta utskott som tillsätts av

vartdera tinget »ett undersökningsutskott» (sid. 56). Något sådant existerar icke. Grl. § 45 talar om tingens befogenhet att tillsätta kommissioner för undersökning (= ett kontrollinstitut) och det tycks vara dessa kommissioner som T. sammanblandat med det i samma § mom. 2 antydda utskottet för tillsättande av sakkunniga i »Kommissioner (= utredningskommittéer) og Hverv» (= för särskilt uppdrag).

bl. a. att bestämma vilka bisysslor nyutnämnda statsråd må behålla.⁹

De fasta kammarutskotten.

Enligt tingens arbetsordningar skola ett antal ständiga utskott, fem i landstinget och sju i folketinget, tillsättas i början av varje session. De fem ständiga landstingsutskotten ha till funktionen exakta motsvarigheter i folketinget. De äro (enligt FFO § 7 och LFO § 9):

- 1) utskottet för arbetsordningen, bestående av presidiet och fem medlemmar i landstinget respektive nio ledamöter i folketinget;
- 2) petitionsutskottet, bestående av nio ledamöter;
- 3) valprövningsutskottet, bestående av sju ledamöter i landstinget och nio ledamöter i folketinget;
- 4) budgetutskottet («Finansudvalget»), bestående av femton ledamöter; samt
- 5) utskottet i enlighet med Grundloven § 45, bestående av femton ledamöter.¹

I folketinget tillsättas ytterligare två ständiga utskott;

- 6) ett löneutskott på femton ledamöter, som behandlar frågor angående statstjänstemännens löner, och
- 7) ett utskott på nio ledamöter, som granskar statsrevisorernas berättelse.

De fasta utskottens kompetensområden äro i det hela föga klart angivna. Tingens arbetsordningar innehålla närmare uppgifter endast beträffande de under punkterna 1—3 nämnda utskotten.

I *arbetsordningsutskotten* beredas förslag angående ändring av arbetsordningen, såvida utskottsremiss påyrkas.

Tingens arbetsordningar ge vid handen, att vissa ytterligare befogenheter tillkomma dessa utskott. Utskotten skola sålunda lämna sitt medgivande, om en tingsledamot skall få åtalas eller häktas (vartill tingens medgivande i vissa fall erfordras enligt Grundloven § 56) och tillsammans med talmannen tillsätta och avskeda tingets huvudsekreterare (LFO §§ 24 och 48, mom. 1 samt FFO § 21 mom. 2 och § 46). Folketingets arbetsordningsutskott har därjämte tillerkänts befogenheter, som sakna motsvarighet i landstinget. En s. k. provisorisk lag, vilken, som ovan framhållits, först skall föreläggas folketinget, hänvisas sålunda till tingets arbetsordningsutskott, såvida tinget icke beslutar att tillsätta ett särskilt utskott för frågans behandling (FFO § 9). Vidare kan folketingets talman rådgöra med utskottet i frågor, som röra riksdagens inre förhållanden och räkenskaper, men icke heller härvidlag är utskottets medverkan obligatorisk (FFO § 45).

Petitionsutskottens kompetens synes vara densamma i båda tingen.² Enligt arbetsordningarna (FFO § 17. LFO § 24) inbegripa »Andragender» såväl ansökningar som adresser, klagomål och liknande hänvändelser från personer som icke äro ledamöter av tinget. Intet »Andragende» kan överlämnas till tinget annat än genom en tingsledamot (här citerar arbetsordningarna Grundloven § 62). Det är ingalunda obligatoriskt att dylik hänvändelse remitteras till tingets ständiga petitionsutskott. Förenämnda paragrafer i arbetsordningarna, där frågan behandlas, nämna ej ens detta utskott, utan föreskriva blott att petitionen skall hänvisas till det utskott, som överlämnaren av hänvändelsen fö-

⁹ Berlin, sid. 146. Enligt vad som framgår av ifrågavarande lag nr 198, Samling af Love og Anordninger 1927, avger utskottet icke utlåtande till riksdagen i förevarande spörsmål, utan det meddelar sitt beslut till statsministern, vilken i sin tur underrättar tingens talman om beslutet.

¹ Detta utskott har behandlats i avsnittet om gemensamma utskott.

² Den danska termen är »Udvalg for Andragender». Översättningen petitionsutskott är hämtad ur *Tingsten*, sid. 56.

reslår. Framställes inte något dylikt yrkande, avgör talmannen till vilket utskott ärendet skall remitteras. Det utskott, vartill ett »Andragende» remitteras, avgör, om det finner anledning föreligga att framställa förslag i ärendet eller icke. Ställes intet yrkande från utskottets sida, har varje ledamot rätt att i tinget framlägga förslag till beslut.

Valprövningsutskotten. Folketingets valprövningsutskott skall enligt tingets arbetsordning pröva val, som icke äro slutgiltigt godkända av tinget (FFO § 7 st. 2, p. 3).

Enligt § 53 Grundloven äger vartdera tinget att självt avgöra giltigheten av sina ledamöters val. Till följd härav tillsätter folketinget vid varje session, som följer på nyval, ett tillfälligt valprövningsutskott på 21 ledamöter, vilket dels granskar folketingsledamöternas fullmakter, dels kontrollerar de av inrikesministern verkställda beräkningarna av mandatfördelningen. Utskottet avger skriftligt eller muntligt utlåtande till tinget, som omedelbart fattar beslut om de val, över vilka besvär ej anförts eller beträffande vilka utskottet enhälligt yrkat godkännande. Med avseende på omstridda val har tinget flera metoder att välja på, varav en är att uppskjuta beslutet och remittera ärendet till det ständiga valprövningsutskottet. Detta tar sålunda som en andra instans ärendet under omprövning och avger utlåtande till tinget. Vid de sessioner, som icke följa omedelbart på nyval, är det ständiga valprövningsutskottets uppgift att konstatera vem som äger inträda som ersättare för en avliden eller avgången riksdagsledamot. I allmänhet torde en redan vald suppleant finnas att tillgå, men om fyllnadsval anordnats har det ständiga valprövningsutskottet, som ovan angivits, befogenhet att granska detta vals giltighet och underställa tinget resultatet av granskningen.

I landstinget tillsättes aldrig annat än ett valprövningsutskott, det ständiga

på nio medlemmar, vilket med vissa avvikelser har samma funktion som det tillfälliga och det ständiga valprövningsutskottet i folketinget.

De särskilda kammarutskotten.

Principerna för tillsättningen. Om tillsättandet av de särskilda tingsutskotten äro bestämmelserna i tingens arbetsordningar i stort sett likalydande: »Tinget må tillsätta... utskott för särskilt ärende, till vilket jämväl nya ärenden senare kunna hänvisas. Vid varje skede av ett ärendes behandling må utskott kunna tillsättas eller ärendet hänvisas till beredning av ett redan tillsatt utskott. Sker detta under en redan påbörjad behandling, inställes tills vidare dennas fortsättning» (LFO § 9 mom. 1, jfr FFO § 7 mom. 1). I landstingets arbetsordning stadgas dessutom, att antalet utskottsledamöter — även i fasta utskott — alltid skall vara udda och att antalet sedermera må kunna ökas (LFO § 10).

I båda tingen gäller regeln, att ett utskott, efter att ha inhämtat tingets samtycke, självt äger inkalla en eller flera ledamöter till utskottet. Anmärkningsvärt är, att dessa av utskottet tillkallade ledamöter ha rösträtt (LFO § 10, FFO § 7 mom. 1). Denna regel är giltig för både särskilda och fasta utskott.

I praxis tillsätts i folketinget särskilda utskott för alla större förslag. Antalet särskilda utskott i landstinget blir jämförelsevis mindre; dess behandling av propositionerna kommer ju i stor utsträckning i efterhand, och utskottsbehandling i båda tingen av samma fråga företas inte alltid eller särdeles ofta.

Vid 1937—38 års riksdag tillsattes i folketinget femtiosju särskilda utskott. Av dessa hade ett till uppgift att genomgå statsbankens räkenskaper för föregående år, medan ett annat behandlade två förslag till beslut angående handelstraktater. De övriga femtiofem behandlade lagförslag, sammanlagt 76 pro-

positioner och 7 motioner. Av de 76 propositionerna hade 10 översänts från landstinget, medan de övriga först förelagts folketinget till behandling.

I landstinget tillsattes vid samma riksdag trettio tre särskilda utskott, av vilka två behandlade respektive statsrevisorernas utlåtande och statsbankens räkenskaper samt ett beredde de förutnämnda traktatbesluten. Samtliga dessa ärenden hade redan undergått utskottsbehandling i folketinget. De övriga trettio landstingsutskotten tillsattes för behandling av lagförslag, samtliga propositioner, varav 15 hade framlagts i landstinget. De övriga 15 hade översänts från folketinget.

Om man jämför antalet utskottsremitterade lagförslag med antalet propositioner och motioner, som framlades till ifrågasvarande riksdag (96 propositioner, därav 72 framlagda i folketinget och 24 i landstinget, samt 18 motioner, samtliga väckta i folketinget) framgår, att det övervägande flertalet propositioner blev behandlat i utskott (81 av 96). Beträffande motionerna var proportionen i det närmaste omvänd. Av de 18 väckta remitterades blott 7 till utskott. Antalet lagförslag, som behandlades av utskott i både folketinget och landstinget, var 25. Av dessa hade samtliga framställts av regeringen. Enligt uppgifter av danska riksdagsmän äro proportionerna ungefär desamma efter kriget; cirka en femtedel av förslagen gå inte »i Udvalg».

Tillsättandet av ett tingsutskott för behandling av en viss fråga sker på förslag av en ledamot. Yrkandet framställles i regel omedelbart efter det att tinget beslutat om ärendets övergång till andra läsningen och innefattar även förslag om antalet ledamöter. Förslaget godkännes tydligen alltid utan debatt och omröstning. Valet av utskottsledamöter äger i regel rum i början av följande plenum och sker genom acklamation. De regler man har att följa

äro de allmänna bestämmelserna i arbetsordningarna om val inom riksdagen, d. v. s. att den proportionella valmetoden skall användas i alla de fall, då mer än en skall väljas, samt att val sker utan omröstning, därest talman framställer förslag och ingen däremot gör invändning (LFO § 40 resp. mom. 3 och 1, FFO § 39 resp. mom. 2 och 1). De olika partigrupperna meddela talmännen de personer, de vilja välja som sina representanter, och dessa godtas.

Partierna äro i alla utskott representerade i förhållande till sin styrka, d. v. s. under innevarande års riksdag (1946—47) socialdemokraterna med fem ledamöter, venstre med fyra, det konservativa folkpartiet med tre, kommunisterna med två och de radikala med en ledamot.³ De minsta riksdagspartierna, t. ex. Danmarks Retsforbund och Dansk Samling, vilkas medlemsantal brukar variera mellan en och fyra, äro i regel icke representerade i utskotten. Undantag göres, om ett av dessa partier har väckt en motion, som blir föremål för utskottsbehandling, eller om en fråga av riksviktig betydelse kommer upp till utskottsbehandling (under 1946—47 års riksdag t. ex. frågan om Sydslesvig). I det senare fallet bli samtliga småpartier representerade i utskottet, men i det förra vanligen endast det parti, som framlagt förslaget.⁴ Har utskottet tillsatts för beredning av en motion eller annat enskilt förslag, brukar förslagsställaren alltid väljas.

Folketingsledamöternas sysselsättning i utskott.

En genomgång av folketingets handlingar för sessionen 1937—38 visar, att det övervägande flertalet ledamöter deltagit i utskottsarbete. I den tabell, som återgives nedan, medtagas icke blott samtliga särskilda utskott i folketinget utan även de fasta utskott, som

³ Muntlig uppgift av FT:s formand Bomholt.

⁴ Muntlig uppgift av FT:s formand Bomholt.

avgåvo utlåtanden under sessionen, nämligen finansutskottet, löneutskottet, petitionsutskottet och utskottet för statsrevisorernas berättelse.⁵

16	ledamöter	sutto	ej	i	något	utskott
49	»	»	»	i	1—5	»
64	»	»	»	i	6—10	»
11	»	»	»	i	11—15	»
1	ledamot	deltog	i	16—20		»

141 ledamöter.⁶

De flesta i den kategori, som överhuvud ej deltog i utskott, tillhörde småpartier. För övrigt visar tabellen, att riksdagsledamöternas fördelning på utskotten var ganska jämn. Eftersom utskotten hittills tillsatts successivt allt efter som frågorna tagas upp till behandling i tinget och deras livslängd varierat betydligt beroende på ärendenas omfattning, behöver ej storleken av en folketingsledamots arbetsbörda sammanfalla med det antal utskott, vari han sitter. Vid sessionen 1937—38 satt följande antal ledamöter av tingets mest arbetstyngda utskott, finansutskottet (FU), också i nedan angivet antal särskilda utskott:

5	ledamöter	av	FU	sutto	i	1—5	utsk.
8	»	»	»	»	i	6—10	»
2	»	»	»	»	i	11—15	»

15 ledamöter

Det är heller icke alls ovanligt — mot slutet av sessionen snarare regel — att tingsledamöter samtidigt tillhöra flera av de särskilda utskotten. Eftersom suppleanter⁷ icke förekomma, måste de skilda utskottens sammanträdesti-

der i sådana fall anpassas efter varandra. I arbetsordningen stadgas, att utskott äro beslutsmässiga, då över hälften av ledamöterna är närvarande (FFO § 8 mom. 1). I utlåtandena anges icke i vad mån ledamöterna deltagit i beslutet.⁸

De särskilda utskotten tillsätts blott för en viss fråga eller ett visst frågekomplex. Normalt upplösas de också, så fort deras uppgift är löst. Några av de särskilda utskotten ha dock faktiskt ständigt karaktär, i det att de regelmässigt tillsätts vid varje session och ha traditionellt bestämda arbetsområden.⁹ Till detta slags utskott återväljas samma ledamöter i stor utsträckning år efter år, så att de så småningom bli specialiserade på vissa områden.¹ I andra fall kan ett utskott kvarstå till sessionens slut, även sedan den fråga, för vilken det tillsatts, blivit avgjord.² (FFO § 8.)

Utskottens arbetsätt.

Konstitueringen tillgår efter samma regler för alla utskott, vare sig de äro fasta eller särskilda (FFO § 8 mom. 1 och LFO § 11 mom. 1). Utskottet sammankallas av den medlem, som i första rummet är vald, eller vid förfall för denne av nästföljande ledamot. Konstituering får dock ej ske, om någon av utskottets ledamöter ej har erhållit kallelse och någon av dem som infunnit sig på grund därav framställer invändning. Utskottet konstitueras genom val³ av en ordförande («Formand») och en sekreterare; även denne utses bland

⁵ Rigsdagstidende, Tillægg, sp. 7—2690. På grund av att landstinget tillsätter ett mycket mindre antal utskott har det ej ansetts nödvändigt att göra motsvarande beräkning för detta ting.

⁶ Folketingsledamöternas antal var 149, men därifrån avgå 8 statsråd.

⁷ En vald utskottsledamot har i praxis möjlighet att begära entledigande och ersättes då genom fyllnadsval.

⁸ I ett enda fall förekommer i folketingets handlingar 1937—38 en uppgift,

att en ledamot varit frånvarande på grund av sjukdom.

⁹ *Tingsten*, sid. 56.

¹ Muntlig uppgift av FT-ledamoten Christensen.

² Om rekryteringen av utskotten kan tilläggas, att det understundom från de yngre FT-ledamöternas sida klagats över att de äldre alltför starkt gynnas.

³ För val fordras i princip absolut majoritet. FFO § 39 mom. 3.

medlemmarna.⁴ Sekreteraren inträder vid förfall för ordföranden i dennes ställe. Vid den tid, då utskottet finner det lämpligt, utser det en rapportör («Ordfører»). Dessutom har varje inom utskottet representerad meningsriktning rätt att utse en egen talesman.

Med undantag av de båda tingens finansutskott och utskottet, som granskar statsrevisorernas utlåtande, äro utskotten icke utrustade med kansli. Den valde sekreteraren för en protokollsbok, vilken överlämnas till riksdagens kansli, då utskottet avslutat sitt arbete och upplösts (FFO §§ 7 mom. 3, 8 mom. 2).

Utskottet börjar sitt arbete med en allmän debatt angående det ärende, som har blivit det förelagt.⁵ Därefter behandlas lagförslaget paragraf för paragraf. Materialet utgöres av lagförslaget samt den motivering för detta, som förslagsställaren — oftast en regeringsmedlem — har givit såsom en inledning till ärendets första behandling. Ytterligare material inhämtas ofta i vederbörande departement, hos organisationer eller t. o. m. i utlandet, vilket har till följd att utskottsutlåtandena med bilagor ibland få karaktären av längre utredningar. Vederbörande departementschef är ofta närvarande under vissa skeden av ett ärendes utskottsbehandling och följaktligen inhämtas givetvis muntliga upplysningar även direkt av honom. Ändringsförslag diskuteras med ministern, och i betänkandet redovisas alltid, om vederbörande statsråd biträdd de av utskottet förordade ändringarna. Någon särskild bestämmelse om statsrådets rätt att närvara i utskott finnes ej; formellt möter intet hinder att invälja statsråd i utskott. Så har hänt en gång (1918).⁶ Det vanliga är,

att utskottet inbjuder vederbörande minister och i förväg även fattar beslut om vilka spörsmål, som skola ställas till honom. I lagfrågor men ej i budgetfrågor åtföljs han ibland av departementets experter. Ministrarna övervara icke själva besluten. I utskottsbetänkandena nämnas alltid förhandlingarna med statsrådet för sig. T. ex. »Udvalget har afholdt en række Møder, ligesom der er afholdt flere Samråd med Ministeren for offentlige Arbejder».⁷

Utskotten redovisa i sina utlåtanden även de deputationer och petitioner de mottagit. Bortsett från de eventuella bilagorna äro utskottsutlåtandena mycket korta. Någon sammanfattning av ärendets tidigare behandling förekommer icke.^{7a} Likaså saknas i regel varje motivering för såväl majoritetens som den eller de eventuella minoriteternas yrkanden. Anledningen torde vara, att motiveringen ges av rapportören (eventuellt rapportörerna), då betänkandet tas upp till behandling i tinget; likaså bör observeras, att uttalandena nästan alltid författas av en av ledamöterna och alltså inte av »yrkessekreterare». Då ett förslag, som behandlats i det ena tinget, kommer tillbaka till detta, emedan det ändrats av det andra tinget, skickas det av talmannen omedelbart till vederbörande utskott, vilket avger »förklaring» över ändringen. Först sedan en fråga slutbehandlats i båda tingen, kan det utskott som behandlat den upplösas.

Att ge besked om tidslängden beträffande utskottens arbete låter sig icke göra. I regel nämnes, att utskottet hållit ett, två eller flera sammanträden. Antalet sammanträden varierar givetvis i hög grad, beroende på ärendets

⁴ Enligt LFO § 11 mom. 1 väljes i landstingets utskottssekreterare endast »då därtill finns anledning».

⁵ Beträffande själva arbetssättet finnas inga bestämmelser. Den följande redogörelsen bygger på studium av riksdagstryck samt muntliga uppgifter av riksdagsledamöter.

⁶ Uppgift av FT:s sekreterare.

⁷ Betænkning over Forslag til Lov om Snekastning avgivet av Folketingets Udvalg den 31 Marts 1938. Rigsdagstidende 1937—38. Tillæg B. sp. 1841.

^{7a} En sådan sammanfattning ter sig i Danmark mindre nödvändig med hänsyn till att handlingarna i alla ärenden av riksdagsbiblioteket arkiveras enligt Gossiersystemet.

storlek och betydelse samt graden av enighet beträffande utskottets beslut. Då en fråga redan varit behandlad i ett ting, brukar utskottsbehandlingen i medtinget, därest den alls förekommer, vara mycket summarisk.

Utskotten sammanträda i regel endast under plenidagar. De börja på morgonen kl. 10 eller 9.30 och sammanträda ibland samtidigt som plenum pågår i tingen. Då en viktig fråga kommer upp eller votering skall äga rum i denna, ajournera sig utskotten till ett visst klockslag eller till en annan dag. Det normala är emellertid, att utskotten sluta sina sammanträden kl. 11.30, då partierna i regel ha sina möten. Kvällssammanträden hålla utskotten endast mycket sällan.

Utskotten äro ej skyldiga att avge utlåtanden, och det kan därför hända, att något utskottsutlåtande aldrig framläggas under sessionen; eftersom frågan enligt dansk praxis ej kan skjutas till ny session, förfaller den därmed. Det händer sålunda, att något utlåtande ej framläggas, om utskottets majoritet går emot förslaget. Folketinget har i dylika fall aldrig förelagt utskottet att avge utlåtande.

Budgetbehandlingen (främst i utskott).

Beträffande budgetbehandlingen intar folketingets finansutskott en särskild ställning.⁸ Budgetförslaget framläggas redan vid sessionens början i oktober; förslag har dock varit uppe, att budgetförslaget skulle framläggas t. ex. 15 november för att bli »aktuellare». Det överlämnas till finansutskottet, sedan det genomgått en första läsning.⁹

Utskottet konstituerar sig och uppdelar sedan finanslagen på medlemmarna, vilka två och två gemensamt gå igenom

var sin del. Vid utskottets följande sammanträden refereras allt av betydelse, väsentliga avvikelser från föregående finanslag och större ändringar i budgeten. Härvid har varje medlem rätt att framställa begäran om att ett anslag antecknas för anhållan om närmare upplysningar av ministrarna. Samtidigt med att utskottet genomgår lagförslaget, framföra de olika departementen sina ändringsförslag till utskottet. När även dessa äro genomgångna, anhåller utskottet om sammanträde med ministrarna rörande finanslagförslaget och tillhörande ändringsförslag och särskilt då om antecknade anslag. Vid detta sammanträde ställas frågor till ministrarna. Ej heller vid finansutskottets ställningstagande närvara ministrarna.

Sedan finansutskottets utlåtande behandlats i folketinget punkt för punkt — detta är budgetförslagets andra läsning, vilken brukar inträffa kort före jul — översändes budgetförslaget jämte de i tinget framställda ändringsförslagen ånyo till utskottet. Efter en allmän granskning av förslaget avger utskottet ett nytt betänkande, som ligger till grund för folketingets definitiva beslut i mars vid tredje läsningen. Före denna läsning har finansutskottet fått mottaga och tagit ställning till nya önskemål eller ändringsförslag från regeringen; dessa äro betingade av de nya omständigheter, som kunnat inträda, sedan budgetförslaget ett halvt år tidigare uppgjorts. Tilläggas må, att finansloven i huvudsak blott upptar tabeller över anslagssummor.

Ofta har finansutskottet efter det nya budgetårets ingång den 1 april att på motsvarande vis behandla Tilläggsbevillningslovförslag, som regeringen framlägger. Dessutom har det blivit vanligt, att regeringen ibland får finansutskottets medgivande att utanord-

⁸ Den följande redogörelsen är delvis byggd på *Tingstens* framställning i SOU 1931: 26, sid. 174 och 180.

⁹ Beträffande denna remissdebatt se avsnittet om ärendenas behandling i

tingen, sid. 32. I själva verket påbörjar finansutskottet utskottsbehandlingen av budgetförslaget redan före den formella remissen. Uppgift av FT:s sekreterare.

na anslag, som inte finnas i den ordinarie finansloven och som inte kunna dröja tills tilläggsbeviljning beslutats. För detta medgivande fordras inte tingens samtycke.

Grundloven lägger huvudvikten vid folketingets granskning av budgetförslaget genom bestämmelsen att detta i första hand skall behandlas i den nedre kammaren.¹ I praxis blir landstingets rätt till granskning illusorisk, emedan folketingets budgetbehandling sträcker sig över så lång tid, att landstinget ej hinner ingå i någon sorgfälligare prövning före den 1 april, då det nya budgetåret börjar.²

Nya finansiella anordningar liksom skattelagar behandlas av särskilda utskott.

Utrikesnämnden.

Som framgått av det föregående äger den danska riksdagen icke något fast utrikesutskott, utan den förberedande behandlingen av utrikesfrågor, i vilka riksdagen äger medbeslutanderätt, försiggår i utskott, som tingen tillsätta vart för sig. Dessutom existerar emellertid sedan 1923 en utrikesnämnd, vars ställning motsvarar de svenska och norska utrikesnämnderna.

Den danska utrikesnämnden³ består liksom den svenska av sexton ledamöter med lika många suppleanter. De senare skola i händelse av tillfälligt eller varaktigt förfall för de ordinarie ledamöterna inträda i dessas ställe. Samtliga ledamöter utses i början av varje lagtima session av det förut nämnda gemensamma valutskottet enligt § 45 Grundloven.⁴ Bestämda föreskrifter rörande fördelningen av den danska nämndens ledamöter på de båda tingen saknas. Praxis har varierat så att

under de första fem åren tio medlemmar togos från folketinget och sex från landstinget. Från 1929 och några år framåt var fördelningen respektive elva och fem, medan den under åren närmast före kriget var respektive nio och sju. Suppleanterna synas icke nödvändigtvis behöva utses från samma ting som vederbörande ordinarie ledamöter. I regel är dock så fallet.⁵

Nämnden är ett förmedlande organ mellan regering och riksdag, men kan sammanträda även om regeringen ej är närvarande. Ordföranden, vilken utses bland medlemmarna, äger nämligen sammankalla nämnden under den tid riksdagen är samlad. Sammanträde kan också krävas av sex av dess ledamöter. Vanligast är dock, att nämnden sammankallas på initiativ av utrikesministern, vilket sker genom hänvändelse till nämndens ordförande. Nämnden kan sammanträda också mellan riksdagssessionerna, men under denna tid kan initiativ till sammankallande tagas endast av regeringen eller minst sex medlemmar, alltså icke av ordföranden ensam.

Ledningen av arbetet och ärendenas behandling i tingen.

Ledningen av tingens arbete ligger hos talmannen (»Formanden»), som i folketinget vid sin sida har fyra vice talmän, i landstinget tre. Som framgår av det följande ha talmännen vidsträckt befogenheter. Talmännen ha efter 1918 rösträtt.

Fastställandet av föredragningslista. Tingens förhandlingar ledas av talmännen, som fastställa dagordningen och vid ett sammanträdes avslutning så vitt möjligt uppge tid och dagordning för nästa plenum. Dagordningen kan även fastställas genom beslut av tinget, då

¹ Se inledningen, sid. 1.

² Vid samtliga tre riksdagar åren 1937—1939 behandlade landstinget budgeten på två dagar, omedelbart före budgetårets utgång.

³ Den följande framställningen bygger på Lov om Nedsættelse af et Uden-

rigspolitisk Nævn 13 April 1923 samt på *Brusewitz*, Nordiska utrikesnämnder, sid. 190—231.

⁴ Se ovan sid. 24.

⁵ Om undantag från regeln se Aarbog 1936—37, 1937—38 och 1938—39.

ett antal ledamöter (i folketinget 25, i landstinget 10) inlämnar ett skriftligt förslag härom. Tinget fattar sitt beslut utan debatt. (FFO § 34, LFO § 8 mom. 1—2).

Då dagordningen endast undantagsvis fastställs genom beslut av tinget, kan talmannen ändra ordningen på föredragningslistan eller låta ett på denna uppfört ärende utgå, sedan han meddelat sina skäl härför till tinget. Ett ärende, som icke är uppfört på dagordningen, kan dock icke upptagas annat än med tingets samtycke, varvid kvalificerad majoritet erfordras. (FFO § 34, som hänvisar till § 44, LFO § 8 mom. 3, som hänvisar till § 47).

I praxis regleras ärendenas gång i stor utsträckning genom uppgörelser mellan presidiet och partiledarna. Det har diskuterats att genom överenskommelser med regeringen göra upp vecokopplaner för arbetsplena.

Ärendenas gång mellan tingen. Som framhållits i inledningen är tingens behandling av ärendena successiv. Grundloven föreskriver att ett lagförslag, som blivit antaget av det ena tinget, i dess sålunda antagna form skall föreläggas det andra tinget (GrL. § 52). Ett lagförslag behöver sålunda i sin ursprungliga form framläggas enbart inför ett ting. Då en proposition, sedan den blivit behandlad i t. ex. folketinget, av talmannen anmäles i landstinget, händer det dock ofta att vederbörande statsråd kommenterar den även där och yrkar, att den skall bifallas med eller utan de ändringar, som antagits av medtinget. Om ett lagförslag i den av det första tinget antagna formen godkännes av det andra tinget, skickas det av det senare tingets talman till statsministern. Om lagförslaget däremot ändras i landstinget, går det åter till folketinget. Vidtas här ny ändring, går förslaget ånyo till landstinget. Uppnås icke heller då enighet kan — som nämnts i avsnittet om utskottsväsendet

— ett sammanjämningsutskott tillsätts gemensamt av båda tingen. Över utskottets förslag träffar vardera tinget för sig slutligt avgörande.

Antalet läsningar m. m. Ett lagförslag kan enligt grundlagen § 51 icke antagas slutgiltigt, förrän det underkastats tre läsningar i tinget.

Ett lagförslags första behandling, som ej får taga sin början, förrän förslaget förelegat tryckt och utdelat i två dagar, har karaktären av en förberedande generaldebatt. Förslag om uteslutningar, tillägg och ändringar kunna dock förerbådas och behandlas i korthet (FFO § 11 mom. 1, LFO § 14). Denna första läsning liknar de debatter, som i svenska riksdagen i vissa fall äga rum före utskottsremiss, men det är intet som hindrar, att den delas upp på ett par dagar med avbrott för andra ärenden. Likaså är den första läsningen av budgetförslaget, som i likhet med den stora svenska remissdebatten spänner över alla upptänkliga områden och därtill är speciellt avsedd att ge medlemmarna tillfälle att dra upp lokala spörsmål, betydligt längre än dess svenska motsvarighet. Ibland kan den första läsningen av det danska budgetförslaget, med avbrott för andra frågor framläggande och behandling, sträcka sig över flera veckor.⁶

Den första läsningen avslutas med beslut, huruvida ärendet skall tagas upp i en andra läsning eller icke. Om beslutet är positivt, tager tinget omedelbart ställning till ett eventuellt förslag om att ärendet skall undergå utskottsbehandling.

Andra läsningen får icke äga rum förrän två dagar efter första läsningens avslutning och, i fall ärendet remitterats till utskott, icke förrän utskottsutlåtandet varit bordlagt lika lång tid. Under andra läsningen behandlas såväl förslaget i dess helhet som dess skilda paragrafer och de ställda ändningsförslagen enligt en uppdelning,

⁶ Så var fallet vid 1937—38 års riksdag. Debatten började 13/10 och fort-

satte med avbrott till 19/11, sammanlagt 19 sammanträden.

som talmannen finner lämplig. Varje avsnitts paragrafer och ändringsförslag bli föremål för särskild omröstning. Till slut upptages hela lagförslaget till behandling, och läsningen avslutas med omröstning, huruvida lagförslaget i den form, vari behandlingen utmynnar, skall undergå en tredje läsning. Den andra läsningen är i regel den viktigaste, eftersom enligt praxis det eventuella utskottsbetänkandet och de flesta ändringsförslagen då föreliggande (FFO § 8 mom. 2 och 12; LFO § 11, mom. 2 och 15).⁷

Om ändrings- och tilläggsändringsförslag, d. v. s. förslag till ändring av ett ändringsförslag, ställts även till tredje läsningen, bli dessa först dryftade och avgjorda varefter lagförslaget som helhet tages upp till omröstning (FFO § 13 mom. 1, p. 3—5, LFO § 16).

Därefter är förslaget färdigt att översändas till det andra tinget, vari det formellt undergår samma — men i praxis vanligen en betydligt mera summarisk — behandling. Då ett ting får ett förslag åter, på grund av att det ändrats i medtinget, skickas detta omedelbart till det eventuella utskott, som behandlat frågan. Dess förklaring skall ligga på bordet minst två dagar, innan ärendet tas upp till ny behandling. Denna försiggår i en enda läsning, varvid reglerna för tredje läsningen iakttagas (FFO § 15, LFO § 17).⁸

Om ärendet ännu en gång (den tredje) kommer upp till behandling, behandlas endast sammanjämningsutskottets yrkande. Därefter voterar om lagförslaget i dess definitiva utformning.

Den föreskrivna tvådagarsfristen mellan varje läsning och för upptagande av ett anmält utskottsutlåtande kan, med undantag för grundlagsfrågor, underskridas till ett minimum, om tinget så beslutar (FFO § 44, LFO § 47).⁹ I praktiken inträffar t. ex. mycket ofta, att ett ärende blir föremål för två läsningar samma dag. I ytterst brådskande fall eller då frågan redan behandlats av ett ting och/eller inga meningsskiljaktigheter förspotts, förekomma t. o. m. tre läsningar samma dag. Eftersom den andra, respektive andra och tredje läsningen, icke kan stå på föredragningslistan annat än möjligen under rubriken eventuellt, måste talmannen utlysa nytt sammanträde, vilket ofta tar sin början några minuter efter det föregående.¹ Tingets samtycke inhämtas vid det nya sammanträdet. En kvalificerad majoritet av tre fjärdedeler erfordras, men i regel förekommer ingen votering, utan talmannen betraktar samtycket som givet, då på hans förfrågan ingen invändning reses mot hans förslag.

Den föregående redogörelsen för antalet läsningar och förfarandet under dessa har endast berört lagförslag. Om läsningarna av andra självständiga förslag beslutar tinget i varje särskilt fall, såvida behandlingssättet icke är särskilt angivet i respektive arbetsordning (FFO § 21, LFO § 23).² I regel synas två läsningar anses tillräckligt för att tinget skall kunna fatta beslut; sålunda är detta praxis i utrikesfrågor. Därvid följas antingen de ovan angivna reglerna för andra och tredje läsningen eller — om frågan är av den natur, att utskottsbehandling är lämplig — reglerna

⁷ Bestämmelserna i FFO och LFO överensstämmer icke helt och hållet, men i praxis torde förfarandet vara enhanda i båda tingen.

⁸ FFO (men icke LFO) gör dock ett undantag från reglerna för tredje läsningen. Ang. detta se sid. 34 om ställandet av ändringsförslag.

⁹ Dessa §§ ha en vidare innebörd och stadga i huvudsak följande: I trängande fall må på förslag av talmannen eller av ett antal ledamöter (i folketinget

15, i landstinget 10) avvikelse äga rum från arbetsordningens bestämmelser — såframt dessa icke äro betingade av grundlagsstadganden — då tre fjärdedelar av röstande ledamöter därom äro ense.

¹ Därav de många korta pauserna, nämnda ovan sid. 22, not 9.

² Se vidare ovan sid. 23 och de hänvisningar som där äro gjorda till Rigsdagens Aarbog 1937—38.

för första läsningen i frågans första skede samt därefter särskilda regler.

I folketingets arbetsordning finnas bestämmelser angående behandlingen av vissa fasta utskotts utlåtanden. Yrkanden framställda av arbetsordningsutskottet och utskottet för statsrevisorerens berättelse eller av majoritet och minoritet(er) inom dessa skola undergå två behandlingar, varvid reglerna för andra och tredje läsningen av lagförslag skola följas (FFO § 7 mom. 5). Eventuella yrkanden från valprovningensutskottet och petitionsutskottet skola däremot icke behandlas i mer än en enda läsning, varvid reglerna för lagförslags andra läsning tillämpas (FFO § 7, mom. 6, och § 27). I landstingets arbetsordning är endast stadgat om dess petitionsutskott. Eventuella yrkanden från detta underkastas liksom i medtinget endast en läsning (LFO § 24 mom. 2).

De skilda läsningarnas karaktär är betingad av *reglerna för framläggande av ändringsförslag*. Till första läsningen få ändringsförslag icke framläggas. De få blott inledningsvis omtalas i debatten. Vid andra läsningen är rätten att ställa ändringsförslag obegränsad, medan samma rätt vid den tredje är förbehållen vederbörande utskott och dess ledamöter, ett statsråd samt ett antal tingsledamöter i förening — i folketinget minst 15, i landstinget minst 8 (FFO §§ 12 och 13, LFO § 25). Vid den enda läsning, som förekommer, då ett förslag återkommit till ett ting, är rätten att ställa ändringsförslag obegränsad i folketinget, men i landstingets Forretningsordning finnes intet stadgande därom (FFO § 15). För tilläggsändringsförslag fordras icke vid

något tillfälle mer än en förslagsställare (FFO § 22, LFO § 28).

Ändringsförslagen skola alltid framställas skriftligt samt i regel ha anmälts och förelegat i tryck minst en dag innan de skola komma upp till behandling (FFO § 22, LFO § 28). Tilläggsändringsförslag behöva dock endast ha förelegat tryckta vid sammanträdets början; de kunna sedan framställas under debatten (FFO § 22, LFO § 27). Ytterligare undantag från huvudregeln finnas (FFO § 22, LFO §§ 26—29).

Även *debatten* är noga reglerad i den danska riksdagen, i synnerhet i folketinget. Här skola först de bestämmelser refereras, som äga tillämpning i båda tingen.³ Som allmän regel gäller, att var och en som önskar yttra sig skall begära ordet hos talmannen, som skall utdela ordet i den ordning det begärts. Talmannen kan dock avvika från talarlistan för att ge företräde åt de skilda gruppernas talesmän, för att låta olika åsikter omväxla eller för att låta ett meningsutbyte om bestämda punkter avslutas (FFO § 30 samt LFO § 35, som dock saknar det sist angivna undantaget).

Talmannen kan även avvika från talarlistan för att ge ordet för replik, i Danmark benämnd »kort Bemärkning».⁴

Bland de föreskrifter, som tillämpas i både folketinget och landstinget, kan vidare nämnas, att samtliga talare, såväl tingsledamöter som statsråd, måste yttra sig från talarstolen, såvida ej talmannen på grund av särskilda skäl (t. ex. invaliditet) medger undantag från bestämmelsen (FFO § 28, LFO § 34). Dessutom stadga båda arbetsordningarna förbud för en talare att rikta sig di-

³ För att förstå de skilda anvisningarna måste man veta, att partierna i båda tingen ha rätt att till behandlingen av varje ärende utse en särskild talesman. Likaså bör påminnas om att utskotten utse rapportörer och att dessutom varje minoritetsgrupp inom utskottet har sin talesman.

⁴ Maximitid för kort replik är icke stadgad, men talmannen avbryter icke desto mindre, då han anser tiden för »en kort Bemärkning» vara ute. Se t. ex. Landstingets Forhandlingar 1938—39 sp. 707.

rekt till ett statsråd eller en ledamot — det är tinget man talar till.⁵ I lands-tinget är det därtill förbjudet att med namn omnämna en annan ledamot (FFO § 28, LFO § 34).

Båda arbetsordningarna tillåta talmannen att deltaga i förhandlingarna, varvid ledningen överlämnas till en av de vice talmännen. Vidare inskärpes, att varje ledamot är skyldig att underkasta sig vad talmannen påbjuder i fråga om iakttagande av nödig ordning (FFO § 4 mom. 1, LFO § 5 mom. 1). Beträffande statsråden framhåller redan Grundloven (§ 58), att de måste följa tingens arbetsordningar. Om en tingsledamot två gånger vid samma sammanträde kallats till ordning på grund av otillbörliga yttranden eller andra brott mot »god parlamentarisk ordning» äger talmannen förvägra honom att vidare yttra sig vid sammanträdet. I folketinget äger tingets presidium besluta, att en ledamot, som har kallats till ordningen, utestänges från såväl tingens plena som utskottens sammanträden i högst fjorton dagar (FFO § 31 mom. 1, LFO § 36). Yttringar av missnöje eller bifall från tingsledamöternas sida anses stridande mot god ordning (FFO § 32, LFO § 38).

I landstinget förekommer ingen ytterligare begränsning av yttrandefriheten, men i folketinget finnas ingående restriktioner. Som huvudregel gäller här att ingen tingsledamot oavsett ställning inom parti eller utskott med undantag för de repliker, som talmannen

kan bevilja, får yttra sig mer än två gånger under en läsning eller del därav och under senare delen av tredje läsningen icke mer än en gång. Följden har blivit att replikrätten utnyttjas till det yttersta.⁶

För statsråden tillämpas ingen begränsning i fråga om antalet yttranden men väl beträffande dessas längd. Tiden för varje yttrande är nämligen i folketinget sannolikt mer reglerad än i något annat parlament.⁷ Huvudregeln är att statsråden, partiernas talesmän samt utskottsrapportörerna få tala längre än vanliga ledamöter. Men för alla kategorier gäller att det andra yttrandet måste vara väsentligt kortare än det första. De utmätta talartiderna variera dessutom allt efter det skede som ett ärende befinner sig i. Särskilda tidslängder äro slutligen stadgade för behandlingen av budgetförslaget. För närmare uppgifter hänvisas till bilagan (sid. 40—42).

Förlängning av de i arbetsordningen utmätta talartiderna kan tillåtas under de flesta läsningar, såvida ett ärendes omfattning eller andra speciella skäl tala därför. En förutsättning är emellertid, att begäran om förlängning gjorts hos talmannen före överläggningens början (FFO § 11, mom. 4, vartill § 12, mom. 4, och § 13, mom. 7, hänvisa).

Det har erfarenhetsmässigt visat sig svårt att få ledamöterna att hålla sig strikt inom de föreskrivna tiderna och talmannen brukar ej tillämpa reglerna

⁵ Talmännen synas strängt upprätthålla denna regel liksom de andra här angivna. Följande situation, återgiven ur Landstingets Förhandlingar 1938—39 sp. 414, är ingalunda unik i något av tingen:

Talaren: »Tror den højtærede Justitsminister ikke...» o. s. v. ett par meningar.

Talmannen (avbryter): »Jeg maa bede den ærede Taler om at henvende sig til Tinget og ikke direkte til Ministeren; det er ikke en samtale med Ministeren.»

Talaren: »Absolut rigtig!..»

⁶ Under den långvariga första läsningen av budgetförslaget vid 1937—38 års riksdag (se sid. 32, not 6) hade sålunda socialdemokraternas talesman förutom två längre anföranden tretton korta repliker, medan de konservativas talesman under samma läsning fick ordet tjugotre gånger, varav tjugoen för att göra en kort »Bemærkning».

⁷ Reglerna för antalet tillåtna yttranden och dessas längd infördes 1933 och äro angivna i FFO § 11 mom. 1 och 2, § 12 mom. 1 och 2, samt § 13 mom. 1, 2, 4 och 6. Smärre ändringar ha beslutats 1947.

»på sekunden» utan tillåta överskridanden.

Förutom ovannämnda restriktioner i yttrandefriheten finns i folketingets möjlighet att tvångsvis avbryta debatten, s. k. clôtüre. Däröf stadgar folketingets arbetsordning § 33: »Finner talmannen att överläggningen otillbörligt uttänjes, äger han föreslå dess avslutning; tinget beslutar då därom utan överläggning. Likaledes må femton ledamöter kunna begära omröstning, huruvida avslutning utan överläggning skall ske. Namnen på dessa ledamöter uppläsa liksom namnen på dem som begärt ordet.» — Dessa bestämmelser äro också införda i landstingets arbetsordning (§ 37). I landstinget kunna dock tio ledamöter begära clôtüre.

Kvorum- och omröstningsregler.

I avsnittet om utskotten nämndes, att öfver hälften av ledamöterna måste vara närvarande, för att ett utskott skall vara beslutsmässigt. Beträffande tingens beslut gäller samma regel; den är t. o. m. stadgad i Grundloven och där förtydligad i så måtto, att den säger att intetdera tinget kan fatta något beslut, därest icke dess ledamöter till mer än hälften äro närvarande och deltaga i omröstningen (§ 60).

Grundlagsbestämmelsen ger vid handen, att varje beslut måste föregås av omröstning, men folketingets arbetsordning ger talmannen befogenhet att förklara en under beslut ställd fråga såsom avgjord utan omröstning, såvida sådan ej begäres av någon. För slutgiltigt antagande av lagförslag eller annat självständigt förslag är omröstning dock obligatorisk (FFO § 38). Landstingets arbetsordning går ej in på ifrågavarande spörsmål.⁸

Omröstningen sker i regel genom

uppresning. Såvida det samlade antalet röster icke utgör öfver hälften av tingets ledamöter och talmannen märker, att vissa av de närvarande ledamöterna icke deltagit i omröstningen, uppmanar han dessa att resa sig. Uppräs icke heller då det för beslutsmässighet obligatoriska antalet, låter talmannen företaga omröstning genom namnupprop. Talmannen kan f. ö. föranstalta om votering genom upprop omedelbart eller då uppresningens utfall förefaller honom oklart. Begäran om omröstning genom upprop kan också framställas skriftligen före omröstningens början av femton medlemmar.

Möjlighet till slutna omröstning (med kulor) fanns i folketinget t. o. m. 1946—47 års riksdag.⁹ Tjugofem ledamöter skulle skriftligen före omröstningens början framställa begäran därom. Deras framställning skulle bifallas, om icke tinget på tjugofem andra ledamöters yrkande beslöt att vägra att använda nämnda omröstningsform. Namnen på de ledamöter som fordrade omröstning genom upprop eller kulor skulle alltid uppläsa. I landstingets arbetsordning kvarstå bestämmelserna om slutna omröstning med kulor.

Prioritet och uppskov.

Att ett förslag förkastas innebär icke, att det förfallit för den riksdagen. Intet hinder möter, att det framlägges ännu en gång vid samma session och därefter antages också av det ting som nyligen fällt det, eller att en under sessionen antagen lag vid samma riksdag ändras genom en ny lag.¹

Prioritet för vissa slags frågor är icke stadgad. I praxis äga propositioner dock företräde framför motioner, vilka talmannen kan underlåta att någonsin sätta upp på dagordningen. Hän-

⁸ Vid den följande redogörelsen för omröstningsförfarandet följas folketingets bestämmelser (§ 38), som äro utförligast. LFO (§ 39) avviker något från dessa.

⁹ Folketinget beslöt 1947 att avskaffa bestämmelsen om nämnda omröstningsform, som använts endast en gång (1893) i hela riksdagens historia.

¹ Berlin, sid. 136.

synen till regeringsförslagen går emellertid icke så långt, att man till varje pris försöker slutbehandla dem alla vid samma session. Det inträffar, att ett utskott i slutet av sessionen meddelar, att det icke hunnit bereda en proposition (liksom naturligtvis även en motion), och därmed har frågan förfallit för den riksdagen.² Någon rätt att uppskjuta frågor till en följande session existerar icke. Om ett förslag passerat folketinget och ej landstinget, framlägges det enligt praxis vid nästa session för landstinget.³

Fråge-, interpellations- och dagordningsinstitutet.

I folketinget införes fr. o. m. sessionen 1947—48 ett *frågeinstitut*. Enligt bestämmelserna härom äger ledamot framställa fråga rörande en offentlig angelägenhet till vederbörande minister. Frågan skall i skriftlig form inges till talmannen, och frågeställaren har rätt att begära muntligt eller skriftligt svar. Ministern kan meddela att han icke är i stånd att besvara frågan och därmed är saken utagerad. Muntliga svar avses skola avgivas vid särskilda frågetimmar. En fråga måste vara inlämnad minst två dagar före den frågetimme, då svar önskas. Vid muntligt svar har frågeställaren möjlighet att motivera sin fråga i ett anförande på fem minuter. Ministern disponerar lika lång tid för sitt svar. Därefter får frågeställaren två minuters replik och ministern fem minuters avslutningsgenmäle. Skriftligt svar överlämnas, därest ministern är i stånd att besvara frågan, inom åtta dagar genom talmannen till frågeställaren. Såväl frågan som svaret intagas i protokollet.

I grundloven § 61 stadgas att »Varje ledamot av riksdagen äger att inom det ting han tillhör med dess tillstånd fram-

ställa till behandling vilken som helst offentlig angelägenhet samt över densamma begära förklaring från ministrarnas sida.» Arbetsordningarna utbygga denna bestämmelse och stipulera att väckandet av en *interpellation* («Forespørgsel») sker genom att den i skriftlig avfattning inlämnas till talmannen, som anmäler interpellationen vid samma plenum eller det därefter följande. Vid ett följande plenum (LFO § 31 säger följande plenum, jfr FFO § 23) avgör tinget utan överläggning, huruvida interpellationen må framställas. Därest samtycke lämnas, meddelas spörsmålet av talmannen till vederbörande minister eller ministrar och uppföres på dagordningen för ett senare sammanträde. Folketingets arbetsordning tillägger i detta sammanhang, att förhandlingen rörande en interpellation skall äga rum senast å tionde sammanträdesdagen efter den, då tinget medgivit interpellationens framställande, vederbörande minister dock obetaget att uppskjuta interpellationssvaret, om han anser landets intressen fordra det. Denna bestämmelse innebär dock icke att varje interpellation måste besvaras. Den frågan avgöra statsråden i Danmark liksom i Sverige efter eget skön.

Interpellationsdebatten — som ej förekommer på särskilda dagar, men för vilken särskilda taltider äro stadgade⁴ — inledes av interpellanten eller om, såsom vanligen är fallet, flera stå bakom interpellationen, av interpellanternas talesman, varvid denne i ett anförande motiverar den ställda frågan. Därpå svarar ministern, varefter debatten är fri, tills den avbrytes av talmannen.

Interpellationsinstitutet användes sparsamt. Under 1930-talet förekommo i allmänhet ej mer än 6 å 7 interpellationer varje session, varav de flesta väcktes i folketinget.

² Se i Rigsdagstidende 1937—38, Tillægg B, betänkanterna nr 112—113 och 115.

³ *Tingsten*, SOU 1931: 26, sid. 193.

⁴ Beträffande de utmäta taltiderna för debatter angående interpellationer och förslag till motiverad dagordning se bilagan.

I båda arbetsordningarna stadgas, att något beslut ej må fattas vid överläggningen om interpellationen, men samtidigt hänvisas till en senare paragraf (FFO § 26, LFO § 33), som behandlar *dagordningsinstitutet*. Varje ledamot har enligt dessa stadganden rätt att vid ett ärendes behandling framställa ett på angivna skäl grundat förslag om övergång till nästa ärende på dagordningen (motiverad dagordning), vilket förslag skriftligen meddelas talmannen, varefter denne ställer förslaget under överläggning och eventuellt under omröstning. Ändringsförslag och tilläggsändringsförslag till motiverad dagordning må under själva överläggningen kunna framställas av enskild ledamot eller av en minister genom att denne skriftligen meddelar det till talmannen.

Förslag till motiverad dagordning med kritik eller misstroendevotum mot en minister eller hela regeringen kunna enligt denna bestämmelse sålunda framställas under vilken debatt som helst och behöva icke ha något som helst sammanhang med det ärende, som föreligger till behandling. Under 1900-talets första tre decennier ifrågasattes

dylika ogillande uttalanden från tingets sida oftast i samband med interpellationer.⁵ Under 1930-talet blev det däremot vanligare att framställa förslag till motiverad dagordning i samband med realbehandlingen av ett lagförslag. Vid 1937—38 års riksdag ställdes ett eller flera dagordningsförslag vid fjorton tillfällen, varav endast tre voro interpellationsdebatter.⁶ Denna praxis har återupplivats efter kriget.

Arvodesbestämmelser.

Arvode och pension utgå till de danska riksdagsmännen. Arvodenas storlek fastställdes senast den 12 juli 1946 genom ändringar i vallagen. För den som är bosatt inom 20 km från Köpenhamns huvudbangård är arvodet 5 700 danska kr., för den som är bosatt inom ett avstånd av 20—75 km från Köpenhamn 7 200 kr., och för övriga ledamöter 8 700 kr. Till nämnda arvodesbelopp kommer dyrtidstillägg med 60 procent. Pension infördes genom ändringar i vallagen vid samma tillfälle. För närmare detaljer hänvisas till vallagen och till de svenska riksdagspensionssakkunnigas betänkande 1947.

⁵ *Tingsten*, SOU 1935: 21, sid. 17—22. Förslag till ogillande kan, som bestämmelsen om ändrings- och tilläggsändringsförslag ger vid handen, mötas av förslag till både ett gillande uttalande och en helt neutral formulering. Vid sådana tillfällen framställas alltså flera dagordningsförslag. I allmänhet synas de övriga meningsriktningarna dock nöja sig med att fälla det ursprungliga dagordningsförslaget i voteringen. Beträffande denna kan nämnas att det ofta beslutas om någon timmes rast i och för partiöverläggningar före om-

röstningen; däremot förekommer aldrig att beslutet uppskjutes på längre tid eller att dagordningsförslagen hänvisas till utskott. — Praxis med »positiva dagordningsbeslut», som innebära förtroendeförklaringar för regeringen, har 1947 vunnit stöd i folketingets arbetsordning (§ 26), som numera stadgar att förslag kan framställas både om övergång till nästa ärende på dagordningen och om fortsatt behandling av den föreliggande frågan.

⁶ Se sakregistret till Aarbog 1937—38, sid. 522, med hänvisningar.

KÄLLOR OCH LITTERATUR.

Danmarks Riges Grundlov af 5 juni 1915 med Ændringer af 10 Sept. 1920. Med Henvisninger ved Ebbe Suenson, Köpenhamn 1946. — Forretningsorden for Folketinget av den 26 sept. 1918 (med därefter antagna ändringar). Köpenhamn 1937. (Hänvisningarna avse den t. o. m. innevarande år gällande Forretningsordningen, men hänsyn har tagits till de på grund av typografstrejken i Danmark ännu i sept. 1947 ej utgivna, av 1947 års riksdag beslutade ändringarna i arbetsordningen.) — Forretningsorden for Landstinget av den 3 okt. 1918 med därefter antagna ändringar. Köpenhamn 1937. — Riksdagstidende med Tillægg A—C. — Aarbog for Riksdagssamlingen 1936—37, 1937—38 och 1938—39. (Cit. Aar-bog.) — Samling af Love og Anordninger från skilda år. — *Reuterskiöld, C. A.*, och *Rinander, V. A.*, Främmande grundlagar, del III. Stockholm 1926.

Berlin, K., Den danske Statsforfatningsret, del I, Köpenhamn 1943. — Betänkande med förslag angående ändringar i riksdagens arbetsformer m. m., särskilt Bilaga 2, förf. av *H. Tingsten*, SOU 1931:26. — *Brusewitz, A.*, Nordiska utrikes-nämnder i komparativ belysning, Uppsala och Stockholm 1933. — Riksdagen och utrikespolitiken (Sveriges riksdag, 15). Stockholm 1938. — *Brusewitz, A.*, En författningsrevision med förhinder. Statsvetenskaplig tidskrift 1939. — *Tingsten, H.*, Utskottsväsendet (Sveriges riksdag, 11). Stockholm 1935. (Cit. *Tingsten.*) — *Tingsten, H.*, Införande av ett dagordningsinstitut, SOU 1935:26. — Utlåtande med förslag i fråga om pensionsrätt för riksdagens ledamöter. Stockholm 1947. (Stencilerat). — Muntliga upplysningar av presidium, partiledare, medlemmar och sekreterare i den danska riksdagen.

Översigt över Folketingets Forretningsordens
Regler om Taletiden.¹

Almindelige Lovforslag.

Forelæggelse: $\frac{1}{2}$ Time.

<i>1ste Behandling:</i>			
	<i>1ste Gang</i>	<i>2den Gang</i>	<i>Følgende Gange</i>
Ordførere	$\frac{1}{2}$ Time	10 Min.	
Andre Medlemmer	$\frac{1}{4}$ Time	5 Min.	
Ministre	$\frac{3}{4}$ Time	$\frac{1}{4}$ Time	10 Min.
<i>2den Behandling:</i>			
	<i>1ste Gang</i>	<i>2den Gang</i>	<i>Følgende Gange</i>
Ordførere	1 Time	$\frac{1}{4}$ Time	
Andre Medlemmer	$\frac{1}{4}$ Time	5 Min.	
Ministre	$1\frac{1}{2}$ Time	$\frac{1}{2}$ Time	10 Min.
<i>3die Behandling:</i>			
<i>I. Ændringsforslag:</i>			
	<i>1ste Gang</i>	<i>2den Gang</i>	<i>Følgende Gange</i>
Ordførere	$\frac{1}{4}$ Time	5 Min.	
Andre Medlemmer	5 Min.		
Ministre	$\frac{1}{4}$ Time	10 Min.	10 Min.
<i>II. Generaldebatt:</i>			
	<i>1ste Gang</i>	<i>2den Gang</i>	<i>Følgende Gange</i>
Ordførere	$\frac{1}{2}$ Time	10 Min.	
Andre Medlemmer	$\frac{1}{4}$ Time		
Ministre	$\frac{3}{4}$ Time	10 Min.	10 Min.

¹ Med år 1947 beslutade ändringar.

Finanslovforslaget.

<i>1ste Behandling:</i>			
	<i>1ste Gang</i>	<i>2den Gang</i>	<i>Følgende Gange</i>
Ordførere	1 Time	$\frac{1}{2}$ Time	
Andre Medlemmer	$\frac{1}{2}$ Time	$\frac{1}{4}$ Time	
Ministre	Ubegrænset.		
<i>2den Behandling:</i> (gælder ogsaa Tillægsbevillingslovforslaget):			
	<i>1ste Gang</i>	<i>2den Gang</i>	<i>Følgende Gange</i>
Ordførere	$\frac{1}{2}$ Time	$\frac{1}{4}$ Time	
Andre Medlemmer	$\frac{1}{4}$ Time	5 Min.	
Ministre	$\frac{1}{2}$ Time	$\frac{1}{4}$ Time	10 Min.
<i>3die Behandling:</i> (gælder ogsaa Tillægsbevillingslovforslaget):			
<i>I. Ændringsforslagene = 2den Behandling.</i>			
<i>II. Generaldebatten:</i>			
	<i>1ste Gang</i>	<i>2den Gang</i>	<i>Følgende Gange</i>
Ordførere	1 Time	$\frac{1}{2}$ Time	
Andre Medlemmer	$\frac{1}{4}$ Time	5 Min.	
Ministre	$1\frac{1}{2}$ Time	$\frac{1}{2}$ Time	10 Min.

Forespørgsler (Interpellationer).

Forespørgselsens Motivering	¼ Time.
Ministerens Besvarelse	Ubegrænset.
Forespørgerens Svar	1 Time.

Derefter:

	<i>1ste Gang</i>	<i>2den Gang</i>	<i>Følgende Gange</i>
Forespørgeren samt Ordførere for andre Partier end Forespørgerens ...	½ Time	¼ Time	
Andre Medlemmer	¼ Time	5 Min.	
Ministre	Ubegrænset.		

Fremstettes Forslag om motiveret Dagsorden, kan Forespørgeren og Ordførerne, hvis de har benyttet deres Taletid, yderligere faa Ordet en Gang i 10 Minutter.

Motiveret Dagsorden.

	<i>1ste Gang</i>	<i>2den Gang</i>	<i>Følgende Gange</i>
Forslagsstilleren og Ordførere for de andre Partier	½ Time	¼ Time	
Andre Medlemmer	¼ Time	5 Min.	
Ministre	¾ Time	¼ Time	5 Min.

Oroshändelserna i Ryssland 1904-1905 och nederlaget i rysk-japanska kriget förmådde tsaren i sin tillfälliga eftergiftspolitik att i juli 1906 stadfästa den »landtdagsordning för Storfurstendömet Finland», som utarbetats av den sedan den svenska tiden ärvda fyrståndsrepresentationen. Den nya författningen gav Finland dåtidens mest demokratiska representation. Lantdagen skulle bestå av en kammare med 200 medlemmar, vald för tre år genom proportionella val av alla män och kvinnor, som fyllt 24 år. Särskilt arbetarnas och kvinnornas rösträtt betecknade något dåförtiden synnerligen radikalt.¹ Då Finland i december 1917 efter revolutionen i Ryssland förklarade sig oavhängigt, förblev 1906 års lanttdagsordning fortfarande gällande. Genom en grundlagsändring 1917 infördes det parlamentariska styrelseskicket. Enligt den i juli 1919 antagna regeringsformen blev Finland republik med en president vald för sex år av en särskild elektorsförsamling på 300 medlemmar. Under det andra världskriget har riksdagen med stöd av undantagstiftning valt presidenten. Regeringsformen gav presidenten betydande befogenheter, bl. a. rätt att upplösa riksdagen.² I januari 1928 upphävdes 1906 års lanttdagsordning och antogs i stället en ny riksdagsordning. Representationen fick då benämningen riksdag i stället för lantdag. 1928 års

riksdagsordning är fortfarande gällande.

Sessioner.

Lagtima riksdag. Riksdagsordningen stadgar, att lagtima riksdags första sammanträde hålles årligen första dagen i februari, såvida ej tidigare riksdag fastställt annan tidpunkt. Den avslutas efter att ha varit samlad 120 dagar med eller utan avbrott. Riksdagen ges dock befogenhet att efter behov utsträcka eller förkorta sessionstiden. Om presidenten använt sin rätt »att förordna om nya val och upplösa riksdagen», skall den nya lagtima riksdagen sammanträda senast »första dagen i den kalendermånad, som begynner näst efter nittio dagar från upplösningen, eller å den tidigare dag, som av presidenten utsatts». Ha nya val först efter lagtima riksdags avslutning bekantgjorts och hinna de inte slutföras till första februari, uppskjutes den nya riksdagens inkallande till första dagen i den kalendermånad, som följer efter det valens utgång är klar. (RO § 19 och 20 samt RF § 27.)

I praktiken synes under 1930-talet den normala sessionstiden med början den 1 februari ingalunda alltid ha iakttagits. Plenidagarnas antal ha nämligen ökat och fyramånadersperioden har utsträckts. Det har blivit allt vanligare,

¹ Om 1906 års författningsreform och de föregående politiska striderna se *Hermansson*, sid. 132—165, *Wrede*, sid. 122, och *Tingsten*, *Demokratiens seger och kris*, sid. 614 f.

² Se *Lindman*, *Studier över parlamen-*

tarismens tillämpning i Finland 1919—1926, sid. 9. Se även i källförteckningen anförda arbeten av *Erich* och *Ståhlberg* samt *Lindman*, *Studier över parlamentarismens införande i Finland*.

att sessionstiden dragit in på det nya året, ibland till och med över första februari. Detta har lett till en stor disproportion mellan antalet plena för olika riksdagar. År 1932 hölls sålunda 130 plena, men 1933 blott 49. Sedan 1939 var riksdagen dessutom ständigt församlad intill februari 1945 utan vare sig nyval eller längre avbrott. Detta sammanhängande med de av kriget skapade undantagsförhållandena. Typiskt för finska riksdagen har dock tidigare varit, att den i slutet av april eller början av maj ajournerats för sommarferier. Arbetet har vanligen återupptagits omkring första september. I de fall då riksdagen icke sträckt sig in på följande år, har den i allmänhet kunnat åtskiljas i december månad.³

Vid några tillfällen, vilka dock torde få betecknas som undantag, ha två sessioner förekommit under året, en vår- och en höstriksdag. Så skedde t. ex. 1929 och 1930. Sistnämnda år ajournerades riksdagen i början av april. I juli fann sig talmannen föranlåten att på grund av Lappohändelserna inkalla riksdagen. Arbetet fortgick ett par veckor, varpå sessionen avslutades. Höstriksdagen sammankallades till slutet av oktober. Den 20 december kunde avslutningen äga rum.⁴

Urtima riksdag. Riksdagsordningen (§ 21) innehåller bestämmelser om urtima riksdag. Tiden såväl för dess sammankallande som för dess avslutning faller under presidentens avgörande. Helt godtyckligt kan denne dock ej gå till väga. Han kan nämligen icke låta den sammanträda tidigare än den femtonde dagen efter kallelens utfärdande, ej heller låta sessionen pågå längre än t. o. m. dagen före lagtima riksdags början. Hittills ha blott två urtima riksdagar hållits, 1932 och 1935.⁵

Sammanträdestider under sessionerna.

Plena och utskott.

Inga bestämmelser finnas vare sig i riksdagsordningen eller arbetsordningen om sammanträdestider. Vid början av varje session tar talmanskonferensen upp frågan härom, och talmannen fastställer arbetsplanen för plena och utskott. Denna förelägges riksdagen i tryckt form och utdelas till ledamöterna. Talmannen är ej bunden av denna arbetsplan utan har rätt att, då så synes lämpligt, föreslå riksdagen ändringar i programmet (AO § 30). Som allmän regel anslås tisdagar och fredagar till kammarplena. Vanligtvis skall samling ske klockan 14. Detta varieras dock efter behov, varvid ärendenas art och mängd är bestämmande. Förskjutningar och avvikelser i veckoprogrammet äro relativt vanliga. Ibland tas även måndagar och onsdagar i anspråk. Lördagsplena undvikas såvitt ske kan. Lördagarna äro nämligen s. k. »bastudagar».⁶ I den mån man tvingats bryta mot traditionen med lördagen som fridag, är det typiskt att förmiddagsplena med början klockan 11 eller ännu tidigare hållits.⁷ Krigsåren bildade givet undantag från dessa regler.

Eftermiddagsplena synas så gott som alltid vara slut vid femtiden. Paus för middag tages nämligen då, och först omkring klockan 19 återkommer man eventuellt för kvällsplenum.⁸

Arbetsordningen fastslår viss tidsbegränsning av kvällsplena. Den föreskriver nämligen: »Plenum må ej fortgå efter klockan 11 på aftonen, såvida icke talmannen anser särskild anledning därtill föreligga» (AO § 56). I praxis ser sig talmannen stundom föranlåten att utsträcka plenum över nämnda tid-

³ Protokoll i sammandrag 1930—1943.

⁴ Protokoll i sammandrag 1929 och 1930.

⁵ Protokoll i sammandrag 1932 och 1935.

⁶ Muntlig uppgift av Frietsch.

⁷ Protokoll i sammandrag 17/4—37, 24/4—37, 5/2—38, 26/11—38.

⁸ Protokoll i sammandrag 1920—1939.

Sammanträdestid i timmar, antal sammanträdesdagar, sammanträdenas fördelning på veckodagar samt antal plena per dag 1937 och 1941.

	Jan.	Febr.	Mars	April	Maj	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dec.	Jan.	Totals:a
19—	37 41	37 41	37 41	37 41	37 41	37 41	37 41	37 41	37 41	37 41	37 41	37 41	37 41	37 41
Sammanträdestid i tim.	—	34 11	24 16	70 23	15 29	20	1	1 23	5	10 68	14 22	26	0 11	256 167
Antal sammanträdesdagar	—	10 10	10 9	14 7	4 11	11	2	2 11	10	8 14	9 10	13	0 7	73 99
Därav: måndag	—	1 1	1 0	1 0	1 2	1	1	0 0	1	0 2	1 2	3	0 0	8 10
tisdag	—	4 4	4 3	4 4	1 3	3	0	0 4	5	3 5	3 1	3	0 2	23 33
onsdag	—	0 0	2 1	1 0	1 2	1	0	0 1	0	1 1	0 1	1	0 0	7 6
torsdag	—	1 0	0 1	1 0	0 0	2	1	0 1	0	0 1	0 2	2	0 1	6 7
fredag	—	4 4	3 4	5 3	1 4	4	0	1 5	4	4 4	4 3	3	0 3	25 38
lördag	—	0 1	0 0	2 0	0 0	0	0	1 0	0	0 1	1 1	1	0 1	4 5
Därav sammanträdesdagar med 1 plenum ...	—	7 10	10 9	11 5	1 9	9	1	2 9	8	6 9	8 7	7	0 5	54 79
» 2 plena ...	—	3 0	0 0	3 2	3 2	2	0	0 2	2	1 5	1 3	3	0 1	19 14
» 3 » ...	—	0 0	0 0	0 0	0 0	0	0	0 0	0	1 0	0 0	3	0 1	0 5
» 4 » ...	—	0 0	0 0	0 0	0 0	0	1	0 0	0	0 0	0 0	0	0 0	0 1

punkt. En tendens till nattliga sammanträden kan urskiljas.⁹ Sammanträdenas antal, längd och fördelning framgå av vidstående tabell.

Om utskottets sammanträden stadgar riksdagsordningen endast, att det första skall äga rum senast två dagar efter det att utskottet tillsatts (RO § 51). Vad specialutskotten beträffar, fastslår arbetsordningen, att dessa själva uppgöra förslag till arbetstider att insändas till talmanskonferensen (AO § 30). I praxis torde detta även gälla de extraordinarie utskotten. Inom utskotten är det vanligt, att såvitt möjligt ordföranden rådgör med utskottsmedlemmarna och söker tillfredsställa allas önskningsar vid uppgörandet av arbetsschema. Det gäller att i görligaste mån undvika kollision dels med andra utskotts sammanträdestider och dels med plena.¹

Tid för propositioner och motioner.

Såväl presidenten som riksdagen kunna uppgöra förslag dels till stiftande av ny lag, dels till »ändring, förklaring eller upphävande» av den gällande (RF § 18). Någon tidsbegränsning för avlämnande av propositioner finnes ej. Riksdagsordningen ålägger dock presidenten att vid riksdagens öppnande meddela, vilka propositioner som avses föreläggas riksdagen till behandling.² Vidare fastslår riksdagsordningen, att statsverkspropositionen skall avlämnas vid varje lagtima riksdag. Bestämd tidpunkt för dess överlämnande saknas dock (RO §§ 28 och 30).

Regeringens initiativ är i Finland av största vikt för riksdagens arbete. I sin bok »Parlamentarismen i Finlands statsförfattning» visar Ståhlberg, huru under riksdagsperioden 1924—26 av 323 framlagda propositioner 264 godkänts av riksdagen och 24 blivit vilande. Av

101 motioner hade däremot blott 18 godkänts och 6 blivit vilande.² Av 436 petitioner hade blott 64 godkänts.³ Numera torde generellt kunna sägas, att blott cirka en procent av motionerna bifallas.⁴ Dessutom är det därvid ofta fråga om s. k. hemställningsmotioner. I dessa begära enskilda riksdagsmän, att riksdagen hos regeringen skall an hålla om »vidtagande av åtgärd i ärendet, som hör till regeringens befogenhet». Även beträffande de båda övriga slagen av motioner, lag- och finansmotioner, är riksdagens initiativ i realiteten relativt begränsat. Vid utskottsbehandlingen är nämligen gången rätt ofta den, att utskotten i sina betänkanden finna att förslagen äro mindre väl genomtänkta och att något bör göras men stanna för att hemställa att regeringen utreder frågan. Regeringen efterkommer då eventuellt riksdagens önskan, och kan återkomma vid en senare tidpunkt med en proposition i ämnet.⁵

Under normala tider ha de största och flesta »knippena» av propositioner inlämnats i början av sessionen.⁶ Då riksdagen suttit större delen av året, ha de dock inströmmat successivt under arbetets gång. Speciellt har detta givetvis varit fallet under senare år, då riksdagen ständigt varit samlad. Några försök till begränsning av propositions-tiden ha inte gjorts.⁷

Propositionerna befordras i regel från statsrådets tryckeri i Helsingfors till riksdagen. De föreläggas där först talmannen och riksdagens sekreterare. I talmanskonferensen diskuteras preliminärt, till vilka utskott ärenden böra hänvisas. De utskott, som komma i fråga, ha i vissa, särskilt brådskande fall beretts möjlighet att taga del av propositionerna redan innan dessa officiellt föreläggas riksdagen.

⁹ Hufvudstadsbladet 17/1 1947.

¹ Muntlig uppgift av Frietsch.

² Ståhlberg, sid. 59.

³ Petitioner förekomma ej i 1928 års riksdagsordning.

⁴ Enligt uppgift av Frietsch.

⁵ Muntliga uppgifter av Frietsch.

⁶ Skriftligt meddelande av Lindman.

⁷ Muntlig uppgift av Frietsch.

I regel få riksdagsmännen propositionerna buntvis på sina bord till första överläggningen. Då ärendena äro brådskande, händer det, att talmannen och utskotten få propositionerna i icke eller blott delvis korrekturläst skick. Något personligt framträdande av statsråden i samband med överlämnandet förekommer icke såsom regel. De ordinarie budgetpropositionerna presenteras dock så gott som alltid av finansministern i ett anförande, vilket plägar innehålla en mer eller mindre vidlyftig exposé av rikets finansiella läge och den för tillfället rådande ekonomiska situationen.⁸

Motionstiden är i Finland begränsad. Man skiljer härvid mellan lagtima riksdag efter nyval och övriga riksdagar. I det förra fallet skola motionerna väckas senast före klockan 12 den fjortonde dagen efter riksdagens öppnande. I det senare fallet skola de avlämnas inom tio dagar. Undantag från den allmänna regeln finnas. Motion, som föränletts av »något av riksdagen redan fattat beslut eller regeringens till riksdagen överlämnade proposition eller av propositions återtagande eller ock av annan under riksdagen inträffad händelse», får väckas under riksdagens gång. Dock får det ej ske senare än klockan 12 den sjunde dagen efter det händelsen blivit bekantgjord (RO § 32). Arbetsordningen preciserar ytterligare tiden, då det gäller väckandet av motion, som föränletts av en regeringsproposition eller dess återtagande. Sjunde dagen skall här räknas från den dag då den avlätna propositionen föredrogs i riksdagen eller beslutet om dess återtagande första gången tillkännagavs, sagda dag frånräknad (AO § 35). Motioner, föränledda av en proposition, förekomma speciellt ofta i budgetfrågor.¹

Utskottsväsendet.

Antal utskott vid lagtima riksdag.

Fasta. Riksdagsordningen föreskriver fem ordinarie utskott vid varje lagtima riksdag, nämligen ett grundlagsutskott, ett lagutskott, ett utskott för utrikesärenden, ett statsutskott samt ett bankutskott. Medlemsantalet är för grundlagsutskottet, lagutskottet och utskottet för utrikesärenden minst 17, för statsutskottet minst 21 och för bankutskottet minst 11. Jämte ledamöter i utskotten väljas suppleanter »till minst en fjärdedel av medlemmarnas antal» (RO § 40). I praktiken synes man nöja sig med minimiantalet ledamöter utom i bankutskottet. Här har antalet medlemmar 1938—1946 hållit sig omkring 13 med 7 suppleanter. Grundlagsutskottet, lagutskottet och utskottet för utrikesärenden ha under samma period haft 8 suppleanter (1938 dock 9). Statsutskottet hade 1938 11, 1939—1944 9 och 1945—1946 10 ersättare.²

Då utskott så finner nödvändigt, kan det hos riksdagen begära en förstärkning av ledamöternas eller suppleanternas antal (RO § 40). I praktiken torde sådan förstärkning ej ha kommit till användning.³ Varje utskott tillsätter dessutom en eller, om så önskas, flera sekreterare. Dessa utses utanför utskottets krets.⁴ Även särskilt sakkunniga kunna tillkallas under ärendenas behandling (AO § 16).

Extra ordinarie. Anses det behövt, kan riksdagen utöver de fasta utskotten tillsätta extra ordinarie utskott. Om dessa bestå av minst 11 medlemmar, kunna de upptaga frågor, som enligt grundlagen tillhöra de fasta utskotten (RO § 40). Under perioden 1920—46 ha extra ordinarie utskott alltid tillsatts. Ekonomi-, lag- och ekonomi-, social-, agrar- och kulturutskott ha tillsatts vid samtliga lagtima riksdagar.

⁸ Muntliga uppgifter av Frietsch.

¹ Muntlig uppgift av Frietsch.

² Eduskunnan Kalenteri 1938—1946.

³ Muntlig uppgift av Frietsch.

⁴ Protokoll i sammandrag 1920—1946.

1920—21 valdes ett utskott för militära angelägenheter. 1927, 1930, 1931, 1932, 1938—1946 förekommo liknande utskott, nu kallade försvarsutskott. 1920—1927 tillsattes ett expeditions- och ett justeringsutskott. Alltsedan 1930 har ett särskilt kommunikationsutskott alltid utsetts.

Regelbundet ha under senare år alltså tillsatts ett lag- och ekonomiutskott, ett ekonomiutskott, ett kulturutskott, ett agrarutskott, ett socialutskott och ett kommunikationsutskott. Dessa utskott ha i praktiken fått permanent karaktär. Deras kompetensområden ha fått relativt fast avgränsning.

Antalet ledamöter i de extra ordinarie utskotten ha för samtliga utom expeditions- och justeringsutskotten i stort sett hållit sig kring 17—18 med 8—9 suppleanter. Expeditions- och justeringsutskotten hade cirka 9 ordinarie medlemmar och 18 ersättare.⁵

Särskilda. Förutom de extraordinarie utskotten, som genast tillsättas på förslag av presidiet, där de »omedelbart vid riksdagens början finnas nödiga», kunna även vid behov s. k. särskilda utskott utses. Framställning om sådana göres av talmanskonferensen (AO §§ 10 och 29). De tillsättas i praktiken för beredning av någon speciellt stor och viktig fråga, som framkommit under arbetet. Särskilt utskott torde under perioden 1920—1946 blott en gång ha förekommit, nämligen 1937. Nämnda års folkpensioneringsutskott hade nämligen karaktären av särskilt utskott.⁶

Stora utskottet. Egenartat för Finland är det s. k. stora utskottet, som tillsättes vid varje riksdag. Det består av minst 45 medlemmar plus suppleanter.

Antal utskott vid urtima riksdag. Vid urtima riksdag tillsättas de utskott, som behövas för beredning av de frågor, för vilkas behandling riksdagen sammankommit (RO § 40). Vid urtiman 1932 fö-

rekommo ett statsutskott, ett ekonomiutskott, ett lagutskott och stora utskottet. 1935 valdes ett grundlagsutskott, ett statsutskott samt stora utskottet.

Kompetensfördelningen.

De fem fasta utskotten skilja sig såtillvida från de extraordinarie, att deras kompetens är i detalj reglerad i riksdagsordningen. De anses bl. a. av denna orsak vara i viss mån förnämligare än de övriga, och medlemskap i de grundlagsbestämda utskotten torde åtminstone tidigare ha betraktats såsom mera hedrande än ledamotskap i de övriga; numera är denna åtskillnad i värderingen dock åtskilligt utsuddad.⁷

Grundlagsutskottet. Grundlagsutskottets beredningsplikt omfattar främst »ärenden, vilka angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag eller i nära sakligt samband med grundlag stående lagstiftning». Någon självständig förslagsrätt i grundlagsfråga i likhet med det svenska konstitutionsutskottet har däremot ej det finska grundlagsutskottet. Vidare har utskottet att bereda förslag om stiftande, ändring eller upphävande av riksdagens arbetsordning, lagen om val inom riksdagen och instruktionen för riksdagens justitieombudsman. Frågor, uppkomna av riksdagens befogenhet att granska statsrådets och justitiekanslerns ämbetsåtgärder, beredas likaledes av grundlagsutskottet. Även regeringens till riksdagen avgivna berättelse om de åtgärder, som av regeringen vidtagits sedan förra riksdagen, granskas av grundlagsutskottet, som i samband med sin granskning har viss initiativrätt. Ytterligare har utskottet till uppgift att fungera som skiljedomare mellan riksdag och talman, då denne vägrat upptaga eller ställa proposition på väckt fråga (RO § 46).

Grundlagsutskottets arbetsböda sy-

⁵ Protokoll i sammandrag 1920—43. Eduskunnan Kalenteri 1943—46.

⁶ Muntlig uppgift av Frietsch.

⁷ Muntlig uppgift av Frietsch.

nes med åren ha blivit allt större. Utskottet har överhopats med rutinmässiga statsrådsbeslut och talrika förordningar, som utfärdats med stöd av bl. a. konstitutionella fullmaktslagen, republikens skyddslag, ekonomiska maktlagen och lagen om krigstillstånd. Häri genom har utskottets egentliga lagstiftningsarbete försenats.⁸

(Riksdagsordningen ger utskott rätt att fördela sig på avdelningar; för grundlagsutskottet har detta diskuterats. Sådan uppdelning är likväl undantag. 1947 arbetade intet utskott på avdelningar, men vid 1946 års riksdag var socialutskottet uppdelat på två.)⁹

Lagutskottet. Inom lagutskottets behörighet faller att »bereda de till det samma överlämnade förslag angående stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av allmän lag» (RO § 47).

Utskottet för utrikesärenden. Utskottet för utrikesärenden, vanligen kallat utrikesutskottet, tillkom 1918 men fick sin kompetens närmare reglerad först i 1928 års nya riksdagsordning. Det har att bereda sådana utrikesärenden, som falla inom riksdagens maktområde, liksom övriga till utskottet hänskjutna frågor rörande utrikespolitiken. »Så ofta omständigheterna det påkalla», skall regeringen inkomma till utskottet med redogörelse över rikets förbindelser med främmande makt. Utskottet kan, om det »finner sådant nödigt», avgiva yttrande med anledning därav. Utskottet äger vidare granskningsrätt över

regeringens berättelse i de avsnitt, som beröra rikets förhållande till andra stater. Förslag med anledning därav kunna framställas. Utskottets medlemmar förpliktigas iakttaga den »förtegenhet» som regeringen anser nödvändig (RO § 48).

Genom regeringens skyldighet att inför utskottet redogöra för sin utrikespolitik har riksdagen givits viss möjlighet till kontroll över detta fält. Uttrycket är emellertid rätt diffust och kan av regeringen tolkas efter önskan. Utskottets indirekta initiativkraft är därför i viss mån beskuren och beroende av regeringens meddelanden. De senare årens händelser — exempelvis de tyska trupptransporterna¹ — visa, att bestämmelsen har använts med stort godtycke.

Statsutskottet är främst finansutskott. Riksdagsordningen § 49 nämner först dess kompetens som kontrollorgan. Det skall äga tillgång till alla statsverkets räkenskaper och handlingar och efter företagens granskning avgiva betänkande om skötseln av statens hushållning. I samband härmed gives utskottet viss förslagsrätt. Det skall vidare behandla statsverkspropositionen och övriga propositioner och motioner i finansärenden. Det åligger utskottet att i betänkandet över statsverkspropositionen inkomma med förslag över »huru medel till utgifternas bestridande skola anskaffas». Initiativrätten tycks härvid vara obegränsad. Förslag om stiftande, ändring eller upphävande av instruktionen för

⁸ Nackdelarna belystes vintern 1946 i en artikel i Hufvudstadsbladet, som kritiskt behandlade riksdagsarbetet. Från vissa håll, så från svenska riksdagsgruppens ordförande, skolrådet John Österholm, har som motåtgärd föreslagits tillsättande av ett särskilt utskott för rutinfrågorna. Häremot har professorerna i statsrätt i Helsingfors, Kaarlo Kaira, invänt att den starka utökningen av förordningar och statsrådsbeslut, som utskottet fått att behandla, var av helt temporär art och skulle bortfalla, när normala förhållanden inträdde. Han förordar i stället att utskottet delas på två avdelningar. Dessa skulle var för

sig avgiva utlåtanden i utskottets namn. Den ena skulle granska de med stöd av fullmakter utfärdade förordningarna och statsrådsbesluten. Den andra skulle koncentrera sig på utskottets egentliga arbete. Dessa ändringar vore också tänkbara inom grundlagens ram och förutsatte blott att minst 22 medlemmar invaldes i utskottet. En avdelning på minst 11 medlemmar kan nämligen avge utlåtande i utskottets namn. (Hufvudstadsbladet 17/1 och 26/1 1947.)

⁹ RO § 40. Skriftliga meddelanden av Lindman.

¹ Frietsch, Finlands ödesår, sid. 308 ff. Jfr i övrigt Brusewitz, sid. 230 f.

statsrevisorerna falla likaså under utskottets beredningsområde (RO § 49).

Även över statsutskottets arbetsbörla ha klagomål framkommit. Man har sålunda föreslagit en uppdelning efter svenskt mönster i ett stats- och ett bevillningsutskott eller uppdelning i avdelningar.²

Bankutskottet. Under bankutskottets befohenhet faller att undersöka och utreda Finlands banks tillstånd, bankfullmäktiges och bankens direktions förvaltning och riksbankens fonder. Sina iakttagelser skall utskottet samla i en berättelse till riksdagen. Bankutskottet äger även självständig initiativrätt. Det skall nämligen framlägga förslag »om stiftande, ändring eller upphävande av reglementet för Finlands Bank och bankfullmäktiges instruktion samt angående utfärdande av övriga bestämmelser rörande Finlands bank». Alla propositioner och andra förslag i dessa ämnen höra under dess beredningskompetens. För att beslut skall kunna fattas rörande Finlands banks vinstmedel fordras att bankutskottet först avgivit yttrande. Frågor rörande landets bank- och penningväsen falla likaledes under dess befohenhet (RO § 50).

De extraordinarie utskotten. Inga bestämmelser finnas om arbetsfördelningen mellan de extraordinarie utskotten. I praktiken har emellertid denna efter hand blivit ganska fast. Sålunda behandlar exempelvis det fasta lagutskottet allmänna lagfrågor, som sammanhänga med problem av »juridisk» natur, medan det extraordinarie lag- och ekonomiutskottet däremot får uppta ärenden, som hänföra sig till det kommunala området, och dessutom av gammal praxis frågor rörande jakt och fiske.³

Stora utskottet. Stora utskottet skapades delvis för att ersätta frånvaron av ett tvåkammerssystem.⁴ För att förhindra ett alltför snabbt beredningsarbete gavs det en egenartad prövningskompetens i lagfrågor. Vid »lagförslags antagande eller förkastande», då ärendet i riksdagen underkastats tre behandlingar, måste nämligen frågan — och alltså sedan vederbörande fackutskott berett ärendet — efter första behandlingen hänskjutas till stora utskottet. Godkänner riksdagen icke vid ärendets andra behandling oförändrat stora utskottets förslag, överlämnas lagförslaget ånyo till stora utskottet (RO § 66).

Utskottens arbetsätt.

De finska utskotten kunna på det hela taget sägas ha fått formerna för sitt verksamhetsfält väl reglerade genom bestämmelser i riksdagsordningen och främst i arbetsordningen. Klara direktiv ges beträffande protokollföring, val inom utskott, presidiet och omröstningssättet.

Protokoll och publicitet. Arbetsordningen föreskriver, att under utskottens överläggningar skola föras kortfattade memorialprotokoll, innehållande förslag, omröstningar och beslut (AO § 25). I praktiken ha ej heller diskussionsprotokoll utan blott beslutsprotokoll mestadels förts. Detta lämnas dock åt ordföranden och sekreteraren att avgöra, och det har hänt att diskussionsprotokoll förekommit. Speciellt i utrikesutskottet har det ibland ansetts vara av värde att minnesanteckningar av sistnämnda slaget funnes. Vid vissa tillfällen ha sådana begärts.⁵ Några stadganden om rätten till eller sättet för publicitet av förhandlingarna ges ej.

² Av samma skäl som beträffande grundlagsutskottet förordar Kaira uppdelning på två avdelningar, en för handläggning av budgeten och ärenden, som stå i samband därmed, och en för övriga ärenden. Detta skulle tills vidare lösa problemet. Först sedan det blivit

mera klart att överbelastning verkligen föreligger, borde man tillgripa grundlagsändring. (Hufvudstadsbladet 17 och 26/1 1947.)

³ Skriftligt meddelande av Lindman.

⁴ Hermansson, sid. 32.

⁵ Muntlig uppgift av Frietsch.

Protokollen ha dock ej tryckts, vilket däremot praktiskt taget alltid skett med utskottsbetänkandena. Någon generell bestämmelse om tystnadsplikt för utskottsmedlemmarna ges inte. Enda undantaget är härvidlag utrikesutskottet. Såsom redan sagts böra nämligen »utskottets medlemmar iakttaga den förtegenhet, som regeringen finner ärendets beskaffenhet kräva» (RO § 48). Även beträffande de övriga utskottens arbete iakttas en viss tystnad. Tidningarna publicera eventuellt, vilka frågor som varit uppe och beslut beträffande dem — detta gäller i synnerhet stora utskottet — men referat av förhandlingarna förekomma icke.⁶

Sammanträden. Kallelse till utskottens första sammanträde utfärdas av den äldste bland ledamöterna. Denne för ordet, tills under den första överläggningen ordförande och vice ordförande blivit utsedda (AO § 14). Om sättet för kallelsen finnes ingen bestämmelse. Arbetsplanen har givit generella stadganden om tiderna. Dessutom meddelas sammanträdestiderna på speciella anslagstavlor, och kallelsekort utsändas genom sekreterarens försorg från riksdagens centralkansli till medlemmarna.

Föredragningslistan för sammanträdena uppgöres av ordföranden och sekreteraren.⁷ Riksdagsordningen innehåller inga uppgifter om suppleanternas rätt att närvara vid utskottens förhandlingar utan fastslår endast att suppleant inkallas, då ledamot är förhindrad att delta (RO § 51). I realiteten äro suppleanterna ofta närvarande, dock ej kring förhandlingsbordet utan de »sitta skinnbänk», d. v. s. äro placerade på väggfasta skinnklädda soffor. Därifrån har suppleant ej rätt att yttra sig, men han kan, t. ex. i de fall då han anses besitta större sakkunskap

än den ordinarie ledamoten, under ärendenas gång byta plats med denne och deltaga i behandlingen. Personliga suppleanter förekomma ej under själva arbetet. I stället rycka suppleanterna in allt efter behov, varvid man dock i mån av möjlighet synes bemöda sig om att undvika att rubba proportionen partierna emellan, speciellt, i frågor, där denna är av betydelse.⁸ Placeringen kring bordet sker efter parti (på samma sätt som i plenisalen)^{8a}.

För två av de lagbestämda utskotten stadgar riksdagsordningen rätt att sammanträda även mellan sessionerna och under avbrott i riksdagens sammanträden. Det gäller statsutskottet och utrikesutskottet. Det förstnämnda tillägges befogenhet därtill av riksdagen, det sistnämnda sammankommer på kallelse av regeringen (RO § 43).

Utskottsförfarande. Om ärendenas upptagande i utskotten ges detaljerade bestämmelser i arbetsordningen. Varje fråga underkastas tre behandlingar. Den andra är den viktigaste, och då träffas utskottets beslut. Tredje läsningen är till för justeringens skull. Justeringen kan enligt arbetsordningen anförtros åt enskilda ledamöter. Ledamot har rätt att anmäla reservation mot beslut. Denna skall föreligga färdig i skriftlig form vid tredje behandlingen. Ledamot, som varit närvarande vid andra behandlingen, anses ha tagit del i ärendets handläggning. Har ledamot endast delvis deltagit i dess behandling, anges detta i betänkandet (AO § 19).

Utskottsmedlem är underkastad sträng närvaroplikt. Har han utan laga förfall uteblivit, skall sådant anmälas hos riksdagen. Denna kan döma honom förlustig riksdagsmannaarvode eller viss del därav eller förklara honom ha förverkat sitt uppdrag som ledamot av utskottet. Utskott kan ej fatta beslut,

⁶ Muntlig uppgift av Frietsch.

⁷ Muntlig uppgift av Frietsch.

⁸ Muntlig uppgift av Frietsch.

^{8a} Från ordförandeplatsen räknat siter svenska folkpartiet längst till höger.

Därefter kommer nationella samlingspartiet (högern). Så följa nationella framstegspartiet, agrarpartiet, socialdemokraterna och sist folkdemokratiska blocket.

såvida icke minst 2/3 av dess ledamöter äro närvarande (AO § 17 och RO § 51).

Rätt att anställa tjänstemän tillerkännes alla utskott. Varje utskott kan »an taga åt sig en sekreterare eller, då detta är oundgängligen nödvändigt, flere» (AO § 15).

Möjlighet till visst samarbete mellan utskott finnes. Riksdagen kan ålägga utskott, till vilket ärende remitterats, att inhämta utlåtande däröver hos annat utskott. Det tillkommer då det sistnämnda att skyndsamt avgiva detta. Utskott kan även på eget initiativ begära utlåtande i vissa fråga från annat utskott (AO § 22). Denna möjlighet utnyttjas icke sällan.⁹ Samverkan mellan utskotten i form av sammansatta utskott är däremot främmande för riksdagsordning och arbetsordning.

Utskotten kunna formellt sett ej direkt införskaffa behöfliga upplysningar från myndigheter och verk, som icke höra under riksdagens förvaltning. Anhållan om uppgifter och eventuella handlingar måste därför ställas till statsministern eller den minister, under vilken verket sorterar. Det faller under dennes prövning att avgöra, huruvida de kunna lämnas eller icke. Där så ej är fallet, måste dock skäl för vägran uppgivas (RO § 53).

Utskottens utlåtanden kallas »betänkanden». Dessa insändas successivt till riksdagens plenum. Om utformningen av dessa gäller blott att de skola vara kortfattade och att de skola avslutas »med klämman, innehållande utskottets förslag». De skola undertecknas av ordföranden och kontrasigneras av sekreteraren. I för utskottet arbetsbesparande syfte torde § 20 arbetsordningen ha tillkommit. Här fastslås att flera initiativ, som beröra samma sak, skola underkastas samtidig behandling. De kunna, om icke särskilt talande skäl finnas för motsatsen, göras till föremål för ett en-

da gemensamt utskottsutlåtande (RO § 51, AO §§ 20, 23 och 26).

För utskotten gäller att de vid ärendenas förberedande beredning före andra läsningen i utskottet kunna vara uppdelade på sektioner. Icke sällan förekommer att utskottet (med beaktande av de olika partigruppernas styrkeförhållanden) tillsätter en speciell delegation för ärendets beredning. En dylik sektion eller delegation omfattar i regel fem till sju personer. Före läsningen ankommer det sedan på dem eller deras ordförande att lämna redogörelse för frågan till utskottet eller dettas sekreterare ävensom att förete utkast till frågans lösning. I statsutskottet tillsättes en särskild sådan sektion för granskning av varje huvudtitel. Varje sektion kan ha egen sekreterare. Till behandlingen i utskottet ingivas duplicerade förslag.¹

Stora utskottet, som i flera avseenden skiljer sig från de vanliga utskotten, tillsätter mycket ofta inom sig delegationer för enskilda frågors beredning. Därvid utses en delegation för varje enskilt ärende, som anses kräva dylik extra behandling.² Denna ordning vilar helt på praxis och är inte ens omnämnd i vare sig riksdagsordningen eller arbetsordningen.

För stora utskottet äro förutom i den vanliga arbetsordningen särbestämmelser givna i en för utskottet speciellt utfärdad arbetsordning. Här regleras vissa organisationsfrågor. Ledamot, som 15 minuter efter namnuppropet icke infinner sig, antecknas såsom frånvarande. Sammanträdena skola i likhet med riksdagens plena vara avslutade klockan 23, såvida icke utskottet i något fall beslutar överskridande av denna tidpunkt. Ärendena bli som regel underkastade blott en läsning. Utskottet kan dock i undantagsfall efter överenskommelse härom företaga två behandlingar av ärendena.³

⁹ Muntlig uppgift av Frietsch.

¹ Muntlig uppgift av Frietsch.

² Skriftligt meddelande av Lindman.

³ Stora utskottets arbetsordning, 1, 3, 7, 8.

Sättet för tillsättning av utskott.

Valsättet vid utskottsval regleras genom § 39 riksdagsordningen. Valen äro indirekta. Vid första riksdag efter val väljer kammaren minst 45 elektorer »jämte nödigt antal suppleanter». Elektorer och ersättare sitta till nästa nyval, såvida icke riksdagen på förslag av talmanskonferensen beslutar nya val. Valen äro proportionella och skola för rättas senast tre dagar efter riksdagens öppnande. Elektorernas antal beslutes av riksdagen på förslag av presidiet (RO § 39, AO § 10). Talmannen begär därefter inlämnande av kandidatlistor till riksdagens sekreterare, och tid för röstning fastställes.⁴

På elektorernas lott faller att utse utskottsledamöter. Tillvägagångssättet härvid är icke i lag reglerat, för såvitt icke oenighet uppstår vid valet. Har så skett, påbjuder § 41 riksdagsordningen proportionellt valsätt. Härvid tillämpas i stort sett samma valmetod som vid elektorsvalen.⁵

Om det listsystem, som tillämpas och som ansluter sig till principerna för finsk vallagstiftning, kan nämnas att sedan platsfördelningen bestämts personerna tillsättas genom tillämpning av den s. k. röstvärdesprincipen. För varje lista uppläses i den ordning namnen äro uppsatta så många personer, som listan enligt det tidigare förfaringsättet tillerkänts platser. Alltefter placeringen på listan värderas rösterna, så att varje röst på plats ett är värd ett, på plats två 1/2, plats tre 1/3, plats fyra 1/4, plats fem 1/5, varefter varje röst får 1/6 såsom röstvärde. Personernas sammanlagda röstetal på de olika listorna uträknas och bestämmer ordningsföljden. De på listorna dittills icke använda namnen komma därefter på samma sätt i tur.⁶

Riksdagsledamöternas utskottssysselsättning.

Enligt arbetsordningen har ledamot, som invalts i två utskott, rätt att vägra antaga ledamotskap i flera, dock med undantag av stora utskottet. Samma rätt gäller också för riksdagsman, som blivit ledamot i ett utskott och samtidigt justeringsman. I övrigt fordras riksdagens godkännande för att bli befriad från utskottsuppdrag och att vara justeringsman (AO § 13). I praktiken måste riksdagsmännen, på grund av sitt relativt ringa antal, sitta med i flera utskott samtidigt. Som regel hinna de dock knappast med mer än ordinarie ledamotskap i två utskott. Det har dock förekommit, att riksdagsman deltagit i fyra utskott samtidigt. Ordinarie plats i två utskott förenas ofta med suppleantskap i ett eller flera.⁷ Ordinarie ledamotskap i två utskott förekommer »icke alldeles sällan» i fråga om dugliga riksdagsmän. »Icke helt sällan» noteras medlemskap i ett och suppleantskap i två. »Mycket vanligt» är ledamotskap i ett och suppleantskap i ett annat. Stora utskottet är då icke medräknat.⁸ Utskottssysselsättningen belyses ytterligare av följande tabell.

Vid utskottssammanträden ha talman och vice talmän rätt att närvara, men de använda sig ej ofta av denna rätt. Statsrådets medlemmar kunna och bruka ej sällan delta i utskottets överläggningar, såvida ej utskottet i något särskilt fall motsätter sig det. Stora utskottets sammanträden äro tillgängliga såväl för riksdagsmännen som för riksdagens sekreterare och av talmannen förordnad annan tjänsteman (RO § 52). Detta stadgande utnyttjas i praktiken relativt flitigt. Speciellt i de frågor rörande utrikesärenden, som underkastats stora utskottets behandling, har de utomstående riksdagsledamöternas närvaroprocent varit hög.⁹

⁴ Protokoll i sammandrag 1939, sid. 13 ff.

⁵ Val inom riksdagen § 12, RO § 41.

⁶ Val inom riksdagen §§ 1—11.

⁷ Muntlig uppgift av Frietsch.

⁸ Skriftligt meddelande av Lindman.

⁹ Muntlig uppgift av Frietsch.

Riksdagsmännens utskottssysselsättning 1943.

Antal riksdagsmän med	ledamot-skap i 0 utskott	ledamot-skap i 1 utskott	ledamot-skap i 2 utskott	ledamot-skap i 3 utskott	Summa riksdagsmän
suppleantskap i 0 utskott	18	47	42	2	104
suppleantskap i 1 utskott	1	44	22	1	68
suppleantskap i 2 utskott	2	11	6	0	19
suppleantskap i 3 utskott	0	2	1	0	4
Summa riksdagsmän	22	104	71	3	200

Ledningen av riksdagens arbete.

Presidiet. Riksdagens ordförande är talmannen. Såsom ställföreträdare finnas två vice talmän. Samtliga väljas vid riksdagens första sammanträde för session. Förfaringsrådet är detsamma som vid utskottens val av ordförande. Talmannen sammankallar riksdagen, leder dess förhandlingar, övervakar ordningen vid sammanträdena och tillser, att grundlagarna följas under arbetet. Han äger ej rätt deltaga i överläggningarna eller omröstningarna (RO § 55). Han kan endast vägra ställa proposition, där han finner beslutet strida mot grundlag eller annan stadfäst lag. Orsakerna till vägran måste då uppgivas för riksdagen. Han kan dock blott påfordra uppskov, ej definitivt hindra kammaren att taga visst förslag under behandling. Om riksdagen ej delar hans mening om frågans grundlagsstridighet, hänskjutes nämligen saken till grundlagsutskottet, vars mening blir utslagsgivande. Utskottet »bör utan dröjsmål inkomma med motiverat yttrande, huruvida sakens upptagande eller propositions framställande strider mot grundlag eller annan lag» (RO § 80). Talman och vice talmän bilda tillsammans riksdagens presidium (AO § 4).

Talmanskonferensen. Presidiet och utskottens ordförande bilda talmanskonferensen. Dess arbetsområde är klart utstakat i riksdagsordningen. Den har förslagsrätt inför riksdagen rörande riksdagsarbetets ordnande, grunderna för utgiftsstaten för riksdagens kansli, riksdagens arbetsordning, lagen om val inom riksdagen och instruktionen för riksdagens tjänstemän (RO § 54). Arbetsordningen behandlar än mera i detalj konferensens uppgifter. Vid lika röstetal inom konferensen är talmannens röst utslagsgivande. Utskottens ordförande äro skyldiga att på talmannens begäran lämna talmanskonferensen uppgifter om huru långt utskottets arbete framskridit (AO §§ 29 och 30).

Kanslikommissionen. Utom i talmanskonferensen ingår presidiet även i kanslikommissionen. I denna sitta dessutom fyra riksdagsmän, vilka om oenighet uppstår vid deras tillsättande av riksdagen utses genom proportionella val (RO § 89). Vid beslut måste fem medlemmar vara närvarande. Om alla äro eniga om beslutet kräves dock närvaro blott av fyra. Talmannen har även här avgörandet i sin hand vid lika röstetal.

Kansli Kommissionens uppgift är främst att sköta riksdagens ekonomiska angelägenheter och att ha uppsikt över riksdagens kansli. I sistnämnda befogenhet ingår att låta besätta kanslitjänsterna samt att övervaka tjänstemän och personal inom kansliet.¹

Riksdagens sekreterare är samtidigt chef för riksdagens kansli. Han utses av riksdagen, sedan kansli kommissionen avgivit utlåtande om de sökande. Han anställs genom avtal, som är uppsägbart vid ingången av ny valperiod. Hans ersättande vid eventuell vakans regleras ingående (AO §§ 5—9).

Ärendenas behandling i riksdagen.

Antal läsningar.

Då ett lagförslag föredrages i riksdagen, hänvisas det till vederbörande utskott för beredning. Ärendet underkastas tre särskilda behandlingar vid plenum i riksdagen. Vid den första blir utskottsbetänkandet föremål för diskussion. Intet beslut kan då fattas och ärendet remitteras automatiskt till stora utskottet i och för dess utlåtande. Ofta är stora utskottets uppgift att söka få till stånd kompromisser. Vid andra behandlingen föredras stora utskottets utlåtande. Lagförslaget underkastas nu detaljprövning; det genomgås punkt för punkt. Finnes ingen anledning till ändringar, avslutas andra behandlingen. I motsatt fall sändes förslaget i den nya formen till stora utskottet. Föreslår detta ändringar, har riksdagen att besluta godkänna dessa eller ej. Andra behandlingen förklaras så avslutad. Riksdagen har rätt att under andra läsningen begära nytt utlåtande antingen av det utskott, som tidigare berett ärendet, eller också av annat utskott. Samma befogenhet tillkommer stora utskottet. Tredje läsningen skall äga rum

tidigast efter tre dagar. Frågan skall då slutgiltigt avgöras. Riksdagen kan härvid blott godkänna eller förkasta förslaget i den form det fått vid andra behandlingen. Ändringar kunna icke mer göras.

Ett lagbeslut kan dock förklaras vilande till nästa riksdag efter nyval. Detta sker blott under förutsättning att riksdagen godkänt förslaget och 1/3 av riksdagsmännen rösta för att det skall bli vilande. Genom sistnämnda bestämmelse vill riksdagsordningen skydda minoritetens rättigheter. 1/3 av riksdagsledamöterna ha således uppskjutande veto. Vissa lagförslag kunna emellertid ej förklaras vilande. Ärenden, som behandla upptagande av ny eller ökad skatt eller röra fortsatt utgörande av för viss tid fastställd skatt till oförändrat belopp eller upptagande av statslån, bestämmelser i fördrag med främmande makter och lagförslag om riksdagsmannaarvode måste avgöras vid den riksdag, de upptagits till behandling; för beslut om ny eller ökad skatt för längre tid än ett år fordras dock två tredjedels majoritet. Ny proposition eller motion kan framläggas i ärende, som är vilande. Bifalles sådan, förfaller den vilande.²

Då grundlagsförslag behandlas, är förfaringsättet något annorlunda. De tre läsningarna i plenum äro obligatoriska, men enkel majoritet avgör, om förslaget skall bli vilande till första lagtima riksdag efter nyval. Vid denna måste det godkännas med 2/3 majoritet för att bli antaget. Grundlagsförslag kan dock under viss förutsättning, nämligen att ärendet med 5/6 majoritet förklarats brådskande, avgöras utan att det förklarats vilande. För beslut fordras därefter 2/3 majoritet.

Budgetfrågor bli föremål för speciell behandling. Regeringens statförslag dis-

¹ Riksdagens kansli är delat på följande avdelningar: centralkansliet, svenska kansliet, kansliet för tryckarbeten, finska stenografkansliet, svenska stenografkansliet och maskinskrivnings-

kansliet. Arbetsordningen ger noggranna stadganden om vilka olika tjänstemän, som skola finnas vid dem.

² Om lagförslagens behandling se RO §§ 66—69, 72, 74.

kuterar vid den s. k. remissdebatten i plenum. Budgeten överlämnas så till statsutskottet, som avger betänkande över den. Betänkandet föredrages vid plenum. Om det ej kan godkännas i befintligt skick, återförvisas det tillsammans med i plenum gjorda ändringar till utskottet. Detta har att avgiva utlåtande över riksdagens ändringar. Om utskottet gör nya sådana, har riksdagen rätt att besluta, om de skola godkännas eller icke vid tredje behandlingen i plenum. Budgetåret sammanfaller med kalenderåret. I regel framlägges statförslaget på hösten. Det har dock förekommit, att det ej hunnit överlämnas till denna tidpunkt. Tillfälligt finansförslag har i stället upptagits till behandling (RO §§ 75—76).³

Prioritet för vissa slags frågor.

Riksdagsordningen ger tydlig företrädesrätt för regeringens propositioner. Dessa skola alltid — såväl i plenum som i utskott — behandlas före motionerna (RO § 87).

Rätt att uppskjuta frågor till ny session.

Med undantag av handläggning av genom interpellation väckt fråga, ärende, som upptagits genom statsråds utom dagordningen meddelade upplysning till riksdagen, samt fråga, som genom proposition framlagts vid urtima riksdag och ej berör grundlag, kunna ärenden, som ej hunnit slutföras under en session, ånyo upptagas under nästkommande. Detta sker dock blott under försättning, att nyval ej inträffat under mellantiden. Enligt arbetsordningen skall ärendets behandling återupptas på den punkt den avbröts under föregående riksdag. Låg ärendet under beredning i utskott, skall denna fortsättas i

följande års motsvarande utskott. Finnes intet sådant, bestämmer riksdagen på talmanskonferensens förslag, till vilket utskott ärendet i stället skall hänskjutas.⁴

Rapportörsystem.

I likhet med förhållandet i Sverige är utskottet kollektivt ansvarigt för betänkande, som avgivits av detsamma. Blott om reservation gjorts, anses ledamot fritagen från delaktighet i beslutet. Utskottens sekreterare göra i allmänhet första utkastet till utlåtandet,⁵ och detta underkastas sedan den tidigare omtalade behandlingen. Det i utlandet vanliga förfaringssättet med rapportörer eller referenter kommer sålunda icke till användning i Finland,⁶ men utskott kunna dock utse föredragande, som erhålla viss företrädesrätt i riksdagens plenardebatter.

Kvorumregler.

Inga bestämmelser om närvarotvång för visst antal ledamöter för beslutsmässighet in pleno finnas. Teoretiskt kan beslut fattas, om blott talmannen och sekreteraren äro tillstädes.⁷

Avgörande av enkla, självfallna frågor utan utskottsremiss.

Finans- och hemställningsmotioner kunna förkastas utan utskottsremiss (RO § 63). I praktiken är dock detta högst ovanligt.⁸ I positiv riktning synas även vissa rena organisationsfrågor kunna avgöras av kammaren direkt, på samma sätt som i Sverige. Så är fallet med fastställandet av elektorernas antal, vilket vid varje riksdag förelägges kammaren att fastställa. Frågan om antalet ledamöter i stora utskottet, an-

³ Lindman, Statsskick och förvaltning i Finland, sid. 35—37. Muntligt meddelande av Frietsch.

⁴ RO §§ 35—37 och 72, AO § 55.

⁵ Skriftligt meddelande av Lindman.

⁶ Tingsten, Utskottsväsendet, sid. 66.

⁷ Muntlig uppgift av Frietsch.

⁸ Muntlig uppgift av Frietsch.

talet extra ordinarie utskott och antalet ledamöter i dessa tas också upp till direkt behandling. Detsamma gäller fastställandet av vilka utskott, som skola tillsättas vid urtima riksdag (AO § 10).

Beslutet.

När riksdagen skall fatta beslut, ställes, om flera förslag finnas, ett som kontraproposition mot ett annat. Propositionens ordalydelse skall av riksdagen först godkännas, innan talmannen framställer den. Begäres votering, kan omröstning ske på tre sätt: med omröstningsapparat, med »uppstigning» eller med sedlar. Maskinell omröstning är avsedd att vara den normala voteringsformen. Talmannen har dock rätt att utbyta den mot »uppstigning». Om uppresningen enligt talmannen ej givit klart utslag, skall ny röstning verkställas med omröstningsapparat. Öppen omröstning med sedlar användes, då omröstningsapparaten ej fungerar eller möjligen giver otillförlitligt resultat samt dessutom då tjugo riksdagsmän begärt det. Vid öppen omröstning med sedlar antecknas i protokollet, hur var och en röstat och likaså vilka som varit frånvarande (RO § 78, AO § 45).

Restriktioner.

Yttranderätten i kammaren.

Om riksdagsmans fria yttranderätt vid plenum stadgas i § 57 riksdagsordningen. Varje riksdagsman har »rätt att erhålla ordet i den ordning, vari han sig anmält, samt till protokollet fritt tala och yttra sig i alla frågor, som då handläggas». De enda inskränkningarna äro, att han ej får yttra sig, innan han fått ordet, och icke heller tala »utom protokollet» (RO § 57). Arbetsordningen inskräpper noga vikten av att den talande håller sig till ämnet. Sker ej detta, inskrider talmannen först med påpekande av att den talande glidit från saken. Hjälper ej detta, har tal-

mannen rätt att fråntaga honom ordet (AO § 39). Talmannen skall vid debatterna ge företräde åt statsrådets medlemmar samt åt justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman; liksom statsråden ha nämligen även de senare rätt att delta i överläggningarna i plenum, men i besluten givetvis endast om de äro ledamöter av riksdagen. De givas ordet »framom andra».⁹ Samma prioritetsrätt ges föredragande, som för visst ärende utsetts av utskott (RO § 60).

I princip är den finske riksdagsmannens yttrandefrihet således obegränsad. De restriktioner, som finnas, äro få. De ha tydligen gjorts endast för att befordra debatternas saklighet. I en pressdebatt vintern 1947 gjordes uttalanden, som skulle tyda på att en opinion ej anser dessa begränsningar tillräckliga. Det framhölls från flera intervjuede, att plenardebatterna ej ha den sakliga tyngd som kräves. Det »pratares» enligt fleras mening alltför mycket i onödan. Det förekommer ofta, hette det, att 8—10 riksdagsmän av samma parti begärt ordet efter varandra och timme efter timme »predika samma evangelium», i bästa fall med något varierande ordalag. Plenum har blivit forum för långdragna föreläsningar i stället för verklig debatt. Avsaknaden av replikrätten kan föra till att såsom under 1947 års budgetdebatt 48 riksdagsmän anhållit om ordet och att ingen möjlighet till replik gavs, förrän samtliga dessa talat. Sådant leder i sin tur till att plenisalen hastigt töms på folk och att den talande får hålla sitt anförande för tomma bänkar, utan att detta likväl tycktes förskräcka honom. Man talade glatt vidare i förvissning om att anförandet åtminstone skulle inflyta i protokollet. Flera förslag ha framkastats om ändring i debattreglerna. Ett går ut på att alla utskottsmedlemmar och motionärer borde få förtursrätt under debatten. Ett annat förslag

⁹ RO § 59. Se även *Charpentier*, sid. 222.

yrkar på tidsbegränsning för varje talare. Riksdagsordningens tidigare omnämnda företrädesrätt för utskotts föredragande tycks hittills ha varit en död bokstav. På flera håll säger man sig önska, att den skall tagas i bruk. Möjligheten att ge talmannen ökade befogenheter att leda debatten avvisades dock under påpekande av det vanskliga i att under spända tider lägga avgörandet i en enda mans hand. Replikrätt synes av många eftersträvas. Däremot hyser man betänkligheter mot att efter utländskt mönster genom clôture och giljotin kringskära debattfriheten.¹

Förfarandet vid överläggningarna regleras i detalj. Den som erhållit ordet skall hålla sitt anförande från talarstolen, såvida han inte avger kortfattat yttrande på högst två minuter. I så fall har han rätt att tala från sin plats. Anhållan om ordet göres muntligen eller, om någon talar, genom översändande av namnsedel till riksdagens notarie. Ha flera samtidigt muntligen anhållit om ordet, bestämmer talmanen, i vilken ordning yttrandena må avgivnas. Föreligger såväl skriftlig som muntlig anhållan samtidigt, har den skriftliga företräde.

Riksdagsman skall uppträda »värdigt». »Förolämpande, spefulla eller eljest opassande uttryck om regeringen eller enskilda personer» skola vara honom främmande. Försyndar han sig häremot under överläggningarna, skall talmanen ingripa med varning, och därest han ej följer denna fråntaga honom ordet. Riksdagsman, som i övrigt förbrutit sig mot ordningen, kan efter riksdagens prövning uteslutas från sammanträdena under två veckor eller ställas inför domstol.²

Motionsrätt.

Riksdagsmans förslagsrätt är i Finland enligt riksdagsordningen stor i så

måtto, att det icke erfordras mer än förslagsställarens namn under motionen. Den är formellt dock så tillvida begränsad, som riksdagsordningen fastslår de ämnen en motion kan beröra. Den skiljer härvid mellan tre slags motioner: lagmotion, finansmotion och hemställningsmotion. Lagmotion består i »förslag om stiftande av ny lag eller om ändring, förklaring eller upphävande av gällande lag eller ock förslag till lag i ämne, varom förut genom administrativa stadganden förordnats». Finansmotion avser nya anslag i statförslaget för det kommande året. Hemställningsmotion, som tidigare berörts, innehåller ett utredningsyrkande. Enligt riksdagsordningen kan riksdagen hos regeringen blott »hemställa om vidtagande av åtgärd i ärende, som hör till regeringens befogenhet» (RO § 31). I praktiken bortfaller i viss mån denna inskränkning därigenom, att riksdagen i och med hemställandet om t. ex. en utredning giver regeringen befogenhet att behandla eller åtminstone pröva ärenden, som egentligen ej direkt falla inom dess kompetensområde.³ I realiteten ompänna de tre angivna motionskategorierna så gott som alla tänkbara ämnen.

Förslagsrätt under debatten.

Under debatten vid budgetbehandlingen äger riksdagsman rätt att väcka motion om nytt anslag, men den kan endast beaktas vid avgörandet i plenum, om den tidigare underkastats granskning i statsutskottet och i vissa fall även i det specialutskott, till vars arbetsområde det närmast hör (RO § 75).

Tilläggsförslag eller ändringsförslag kunna även ställas under lagdebatter, men härvid gäller som allmän regel den inskränkningen, att skriftlig framställning i ämnet först skall ha gjorts till talmannen. Endast i undantagsfall är det

¹ Hufvudstadsbladet 13/1, 17/1, 26/1 1947.

² AO §§ 37, 38, RO § 58.

³ Muntlig uppgift av Frietsch.

möjligt att muntligt upptaga ärende (AO §§ 34 och 43). Denna bestämmelse är helt tillkommen i praktiskt syfte. Den ger talmannen tillfälle att på förhand planera diskussionens förlopp.

Förbehållet i yttrandefriheten under budgetbehandlingen hindrar riksdagsman att muntligen framgångsrikt framkasta förslag om till exempel ändringar av moment i statsverkspropositionen. Här måste i så fall föreligga ett behandlat skriftligt initiativ i form av en motion. Han har dock givetvis rätt att utan sådant begära återgång till budgetens ursprungliga form, om utskottet förordat höjningar eller sänkningar av anslagen.⁴

Spörsmåls- och interpellationsinstitutet.

Spörsmåls- och interpellationsinstitutet äro i Finland grundlagsfästa. De behandlas i § 37 i riksdagsordningen. Två olika, klart avgränsade tillvägagångssätt finnas.

Spörsmålsinstitutet. Vid framställning av spörsmål rör frågan blott enskild riksdagsman och statsrådsmedlem. Riksdagen i sin helhet tar då ingen del i ärendet. Spörsmålet avlämnas av kammarledamot »skriftligen affattat och av bestämt innehåll» till talmannen. Denne vidarebefordrar det till vederbörande statsråd, som överenskommer med talmannen om tidpunkt för avgivande av svaret, vilket han lämnar i muntlig eller skriftlig form. Dock kan han, om han så finner lämpligt, vägra att besvara frågan. Skälen härför skola i så fall lämnas riksdagen. Denna har sedan ej rätt att vidare behandla frågan.

Inga restriktioner finnas beträffande detta institut. Frågetiden är obegränsad liksom svarsterminen. Debatt kan, som nämnt, inte förekomma. I regel besvara spörsmålen skriftligen.

Interpellationsinstitutet. Interpella-

tionsförfarandet avser ärenden, som falla inom riksdagens kompetens. Tillvägagångssättet är till en början detsamma som vid spörsmålen. Frågan inlämnas nämligen i skriftlig form till talmannen. Härefter föredrages den i riksdagen och bordlägges så till följande sammanträde. För att vidarebehandlas måste den stödjas av minst 20 folkrepresentanter, däri inberäknat interpellanten själv. Om så skett, framlämnas den utan vidare behandling av riksdagen till vederbörande statsråd, som det åligger att inom 15 dagar avlämna svar, såvitt denna icke låtit meddela, att svar på grund av ärendets karaktär ej kan lämnas. Då statsrådet lämnat svar eller meddelande inkommit om att så ej kan ske, föreslår talmannen övergång till dagordningen i följande ordalag: »Efter att hava åhört den avgivna förklaringen övergår riksdagen till dagordningen». Riksdagen kan antingen godkänna denna enkla övergång till dagordningen eller ansluta sig till motive-rad dagordning. I sistnämnda fall kan den antingen konstatera den uppfattning, som framkommit under debatten, eller hänskjuta ärendet för vidare behandling alltefter ärendets art till grundlagsutskottet eller annat utskott. Efter utskottsbehandlingen föreslår utskottet motiverad dagordning. Om dess innehåll fattar riksdagen vid ny diskussion beslut. Avgörandet av dylikt ärende får dock ej uppskjutas till följande riksdag.

Spörsmålsinstitutets utnyttjande. Spörsmålsinstitutet är den enklaste och smidigaste frågeformen.⁵ Dess primära uppgift är information från regeringen. Givetvis kan frågan ställas så, att den indirekt giver uttryck åt kritik. Det är i så fall en form av kritik utan omedelbara följder. Under 20-talet användes institutet mycket sparsamt. I en uppsats i Finsk tidskrift har dess frekvens belysts. Året 1932 betecknar en

⁴ Muntlig uppgift av Frietsch.

⁵ Spörsmålsinstitutet fanns redan i 1906 års Lantdagsordning. Lindman,

Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning, sid. 8.

vändpunkt i dess historia. Medan tidigare blott 4—6 spörsmål per riksdag framförts, framlades 1932 18 spörsmål. Perioden 1932—44 framkommo fyra gånger så många spörsmål som 1918—31. Speciellt vid riksdagar före nyval är ökningen påtaglig. Institutet har då använts som ett led i valpropagandan. Eljest har spörsmålen innehåll oftast varit av politisk art.

Den obegränsade svarsterminen har emellertid medfört tydliga nackdelar. Den har nämligen fört till att regeringen i många fall helt enkelt nonchalerat frågorna. Denna tendens har med åren blivit allt märkbarare. År 1944 lämnades 1/4 av spörsmålen obesvarade. I vissa fall har den frågande framkommit med sitt spörsmål först vid riksdagens slut, och svar ha därför ej hunnit utarbetas. I andra fall är regeringens förhållningspolitik påtaglig. Ibland ha svar inkommit först efter två månader eller mera. Frågan har då förlorat aktualitet och följaktligen även praktiskt värde. Att märka är att regeringen, då frågan ej upptagits, inte iakttagit grundlagens stadgande att giva skäl härför. Klagomål över detta förfaringsätt ha framförts. Grundlagsutskottet har vid ett tillfälle uttalat sitt missnöje, och motioner ha väckts om införande av svars-termin. Mot detta förslag anfördes risk för bristande saklighet vid frågornas behandling.⁶ Frågan har inte förlorat sin aktualitet.⁷

Interpellationsinstitutets användning. Interpellationsinstitutet har periodvis flitigt utnyttjats. Under åren 1919—32 förekommo i medeltal cirka fem interpellationer, 1933—43 blott en per riksdag. De flesta interpellationerna fram-

ställdes 1919 (11 stycken), 1926 och 1932 (8 stycken).⁸ Vid ett par tillfällen har en regering demissionerat till följd av misstroendevotum vid en interpellationsdebatt, vid ett har genom ett sådant en tidigare latent ministerkris utlöst avskedsansökan från två av regeringens medlemmar.⁹

Statsrådets grundlagsbestämda rätt att lämna riksdagen meddelanden.

Riksdagsordningen § 36 ger statsrådet befogenhet att då det så önskar lämna riksdagen meddelande i ärenden såväl av inrikespolitisk som av utrikespolitisk art. Meddelandet följes av överläggning i kammaren. Denna är förbunden med dagordningsinstitut, varvid dagordningen kan vara antingen enkel eller motiverad. Vid motiverad övergång kan utskottsremiss ha föregått beslutet. Statsrådsmeddelande måste behandlas vid den riksdag det givits (RO § 36).

Partierna och partisammanträden.

Riksdagsgrupperna hålla sina partisammanträden regelmässigt varje torsdagskväll; det har nämligen ansetts önskligt med en gemensam tid för att på så sätt kunna undvika kollision med andra sammanträden. Vid behov kunna emellertid extra sammanträden hållas. Partimötena hållas i riksdagshuset, där varje grupp har sina egna salar.

I spetsen för varje riksdagsparti står en ordförande, vice ordförande, en sekreterare och en skattmästare. Ett par av partierna ha därjämte ett råd eller förtroenderåd, med skiftande namn. Såvitt man kan bedöma med ledning

⁶ *Schauman*, sid. 168—176.

⁷ I diskussionen uttalade sig professor Lindman för en två veckors svars-termin. *Hufvudstadsbladet* 26/1 1947.

⁸ Protokoll i sammandrag 1919—1943.

⁹ *Ståhlberg*, sid. 86; *Tingsten*, *Utredning ang. införande av ett dagordningsinstitut*, SOU 1935: 21, sid. 26—27; *Svenska Dagbladets årsbok 1932*, sid.

341, och 1936, sid. 343—347. Avsaknaden av talarrestriktioner har lett till att debatterna i riksdagen stundom blivit mycket långa. Det har inträffat, att man debatterat i mer än 20 timmar — från klockan 13 ena dagen till klockan 10 nästföljande. *Hufvudstadsbladet* 6/11 1946.

av redogörelser för partiernas inre arbete, spela presidierna eller råden inte samma roll som förtroenderåden i Sverige.

Utmärkande för det finska partilivet är dessutom, att riksdagsgrupperna i större utsträckning än i Sverige före viktigare avgöranden hålla gemensamma överläggningar med rikspartiernas styrelser, som i de flesta partier till stor del bestå av icke riksdagsmän. Denna kontakt mellan riksdagsparti och riksparti har ansetts så mycket mera motiverad, som ordförandena i riksdagsgruppen och rikspartiet nästan aldrig äro samma personer, och rikspartiernas ordförande många gånger framträda såsom de egentliga partiledarna. Överhuvudtaget har ledarskapet icke blivit lika starkt markerat i Finland som i Sverige.

Fraktionstvång kan då och då praktiseras. Såsom allmän iakttagelse kan dock hävdas, att partidisciplinen utom i särskilda fall inte blivit strängt genomförd och att riksdagsgrupperna — såsom det inte minst framgick under kriget — ofta uppvisa inre oenighet. Med hänsyn härtill kunna partimötena mestadels icke utöva ett avgörande inflytande på ärendenas behandling.

Arvode och närvaroregistrering.

Arvode.

Riksdagsmans rätt till ersättning för sitt uppdrag är dels grundlagsbestämd, dels behandlad i »lag om riksdagsmannaarvode» av den 23 mars 1928. Enligt § 16 riksdagsordningen består denna i arvode och ersättning för resa till och från riksdag. Arvodet fastställdes i arvodeslagen av år 1928 till 24 000 mark. Numera har beloppet av hänsyn till valutaförsämringen avsevärt höjts. Vidare har arvodet differentierats, så att högre belopp utgår till ledamöter, vilka ej äro bosatta i Helsingfors. Enligt 1946 års bestämmelser uppgår arvodet till 240 000 mark per år för person, boende inom 30 km. från huvudbangården i Helsingfors. För övriga riksdagsmän

tillkommer ett traktamente av 150 mark per närvarodag under session. Arvodet är skattefritt.

Vad resekostnaderna beträffar, åtnjuter riksdagsman ersättning för resa till och från riksdagen. Till detta kommer rätt att under uppdragstiden erhålla fria resor på statens järnvägar, talman och vice talmän därvid i första klass och övriga i andra klass. Talmanen erhåller utöver sitt arvode ersättning för utgifter i samband med riksdagsarbetet.

Då statsutskottet, utrikesutskottet eller riksdagens justeringsmän arbeta efter riksdagens avbrott eller avslutning, utgår ersättning i form av dagtraktamente (1928 200 mark per dag) och reseersättning för den avsedda tiden.¹ För närvarande behandlar regeringen ett förslag om reglering av riksdagsmännens arvoden.

Pension utgår numera enligt beslut av 1947 års riksdag i anslutning till ett förslag, som finnes refererat i riksdagspensionssakkunnigas betänkande 23 april 1947.

Närvaroregistrering.

Riksdagsordningen stadgar sträng närvaroplikt för folkrepresentanterna. Om någon inte i rätt tid infunnit sig till sammanträde eller uteblivit från sådant utan laga förfall, kan han av riksdagen dömas förlustig sitt arvode helt eller blott delvis. Hjälper ej detta, kan han mista sitt riksdagsmannauppgång (RO § 17).

Närvarokontroll förekommer under varje plenum genom namnupprop. Arbetsordningen föreskriver, att ledamot, som icke efter 15 minuter infunnit sig, skall antecknas i protokollet såsom frånvarande (AO § 33).² Registreringen är numera blott av formell art. Som sådan har den också nämnts bland de

² RO § 17.

¹ Lag om riksdagsmannaarvode, RO § 16. Finlands författningssamling 1945.

riksdagsformer, som inför rationaliseringskravet av riksdagens arbete borde tagas under omprövning. Mot densamma talar, att den avsevärt förlänger debatterna. För dess bevarande talar dock den psykologiska verkan av alltför mycket skolkning. Någon verklig reell bety-

delse i strävan att få plenardebatterna mera flitigt besökta av andra än de anmälda talarna tycks den hittills dock ej haft. I årets pressdiskussion i Hufvudstadsbladet klagades över långa, tröttsamma debatter med ytterst få åhörare bland riksdagsmännen själva.

KÄLLOR OCH LITTERATUR.

Finlands författningssamling — Folkrepresentantens lagsamling. Helsingfors 1929. — Lilla lagsamlingen. 13. Helsingfors 1938. — Protokoll i sammandrag 1919—1946. Helsingfors 1919—46. — Eduskunnan Kalenteri, 1938—1946. (Riksdagens kalender.) Helsingfors 1938—46. — Svenska Dagbladets årsbok. 1932, 1936. Stockholm 1932, 1936. — Hufvudstadsbladet.

Brusewitz, A., Riksdagen och utrikespolitiken. (Sveriges Riksdag, 15.) Stockholm 1938. — *Charpentier, A.*, Justitiekanslerns i Finland ställning och uppgifter. Nordisk administrativt tidskrift 1929, sid. 205—238. Köpenhamn 1929. — *Erich, R.*, Finlands parlamentarism — ett tjuvuårsminne. Svensk tidskrift 1937, sid. 352 ff. Uppsala 1937. — *Frietsch, C. O.*, Finlands ödesår, 1939—1943. Helsingfors 1945. — *Hermansson, R.*, Finlands statsförfattningsrätt. Helsingfors 1924. — *Lindman, S.*, Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning. Skrifter utg. av Statsvet. fören. i Uppsala. 5. Uppsala 1935. — *Lindman, S.*, Studier över parlamentarismens tillämpning i Finland 1919—1926. Åbo 1937. — *Lindman, S.*, Statsskick och förvaltning i Finland. Helsingfors 1941. — *Nordström, W. E.*, Fyrtio år svensk politik i Finland. Ekenäs 1946. — *Schauman, H.*, Spörsmålsmålsinstitutet i vår riksdag. Finsk tidskrift 1945, sid. 168—176. Åbo 1945. — *Ståhlberg, K. J.*, Parlamentarismen i Finlands statsförfattning. Helsingfors 1927. — *Tingsten, H.*, Demokratiens seger och kris. Vår egen tids historia. 1. Stockholm 1933. — *Tingsten, H.*, Utskottsväsendet. (Sveriges riksdag, 11.) Stockholm 1934. — *Tingsten, H.*, Utredning angående införande av ett dagordningsinstitut m. m. SOU 1935: 21. Stockholm 1935. — *Wrede, R. A.*, Grunddragen av Finlands rätts- och samhällsordning. Helsingfors 1921.

Uppgifter ha lämnats muntligen av Finlands pressattaché i Stockholm, förutvarande riksdagsmannen jur. dr C. O. Frietsch, samt muntligen och skriftligen av professor S. Lindman, Åbo.

Förkortningar.

AO = Arbetsordning för Riksdagen. Antagen och fastställd vid riksdagen 1927.
RF = Regeringsform för Finland. Given i Helsingfors den 17 juli 1919.
RO = Riksdagsordning. Given i Helsingfors den 13 januari 1928.
Val inom riksdagen = Bestämmelser för val inom riksdagen enligt proportionellt valsätt. Antagna och fastställda vid riksdagen 1927.
Samtliga citerade lagar ingå i Folkrepresentantens lagsamling.

NORGE

Enligt Norges grundlov, som antogs i Eidsvold den 17 maj 1814, tillkommer den styrande makten konungen och den lagstiftande makten stortinget. Författningen präglades från början starkt av maktfördelningsläran. Praxis har emellertid redan från och med 1884 lett till ett parlamentariskt styrelsesätt med stark maktkoncentration hos stortinget.

Stortinget består av 150 ledamöter, av vilka 2/3 skola väljas av landsbygdsbefolkningen och 1/3 av stadsbefolkningen. För ledamöterna väljas suppleanter, kallade varamenn, vilka deltaga i stortingsarbetet även vid kortare förhinder för de ordinarie ledamöterna. I varje valkrets väljes en suppleant mer än antalet ordinarie ledamöter. Stortinget avgör vilken av de utsedda varamennen, som skall inkallas vid förfall för ordinarie ledamot.¹ Valen till stortinget äga numera rum var fjärde år och äro proportionella. Någon upplösningssrätt tillkommer ej konungen. Röst-rätt inträder vid 21 års ålder. Vid valen ha väljarna möjlighet att rösta antingen på kandidatlistor eller på partier utan angivande av kandidater. Den senare möjligheten utnyttjas blott undantagsvis. Valbarhetsåldern är 30 år; för valbarhet fordras att kandidaten har rösträtt i det valdistrikt, där han väljes. Den senare bestämmelsen gäller dock ej statsråd eller förutvarande statsråd. Statsråden ha icke rätt att vara medlemmar av stortinget men ha rätt att deltaga i tingens förhandlingar. De er-

sättas, medan de sitta i regeringen, av varamenn.

Stortinget utgör ett mellanting mellan enkammar- och tvåkammarrepresentation. Valen gälla endast det samlade tinget, stortinget. Detta väljer vid början av den första sessionen under valperioden en fjärdedel av sina medlemmar, vilka bilda lagtinget. De återstående ledamöterna bli medlemmar av odelstinget. Denna indelning förblir oförändrad under hela valperioden. Stortinget sammanträder emellertid på avdelningar endast vid behandlingen av vissa ärenden, nämligen lagfrågor (grl. § 76) och frågor rörande den konstitutionella kontrollen. I fall av åtal inför riksrätt har odelstinget åtalsrätten, medan lagtinget tillsammans med »Höiesterett» bildar riksrätten (grl. § 86). I alla andra frågor fattas besluten av stortinget in pleno, som då således fungerar som en kammare.

Stortingets arbetsformer regleras dels i grundloven, dels och huvudsakligen i stortingets »Forretningsordning». Denna antages för en session i sänder, men i regel förnyas den i praktiskt taget oförändrat skick från session till session. Beslut härom brukar ges formen att det föregående stortingets arbetsordning göres giltig tills vidare.²

Enskilda bestämmelser i arbetsordningen kunna undantagsvis sättas ur kraft genom beslut av stortinget med 2/3 majoritet. Om sådana ändringsförslag framställas av presidenten, räcker dock enkel majoritet. (FO § 57).

¹ Meddelande av stortingets presidium. Varamenn inträda automatiskt på den ordinarie ledamotens plats i ut-

skott. Däremot kräves stortingsbeslut för att placera suppleant i lagtinget.

² *Vasbotten*, sid. 91.

Sessioner.

Stortinget sammanträder årligen till ordinarie session den första vardagen efter den 10 januari. Stortinget självt har ensamrätt att besluta om sin avslutning, men sessionerna avslutas formellt av konungen.³ Under de sista åren före det andra världskriget slutade sessionerna i juni eller juli och varade således mellan fem och sex månader.⁴

Extraordinarie (urtima) session kan av konungen inkallas vid exceptionella tillfällen. Detta har före kriget skett sammanlagt nio gånger, den sista år 1939. De extraordinarie sessionerna kunna formellt när som helst upplösas av konungen, något som dock ej skulle överensstämma med stortingets maktställning eller konstitutionell praxis. Ett extraordinarie storting har samma ställning som ett ordinarie. Det är sålunda icke bundet vid de kungliga propositionerna, utan förslagsrätt, beslutanderätt etc. äro av samma räckvidd som vid de ordinarie sammanträdena. Två undantag finnas dock. Sålunda kunna grundlagsändringar varken föreslås eller antagas, och ej heller beslut fattas om lagar, som ej erhållit konungens sanktion. De förra skola framläggas resp. antagas på två ordinarie storting, mellan vilka nyval ägt rum.⁵

Sammanträdestider.

Sammanträden i ting och utskott skola i allmänhet hållas vardagar utom lördagar mellan kl. 9 och 15 och lördagar mellan kl. 9 och 12. Då arbetsförhållandena så kräva, kan dock presidentskapet bestämma, att extra sam-

regeringens berättelse i de avsnitt, som och 21 (FO § 23). De olika tingens presidenter skola inbördes överenskomma om tingens sammanträden, så att dessa ej hindra varandra. Skulle det samlade stortinget och de båda övriga tingen behöva sammanträda vid samma tid, ha stortingets möten företräde (FO § 22).

Kallelse till sammanträden sker genom anslag, som skola uppsättas 24 timmar i förväg. Undantagsvis kan sammanträde utlysas med kortare varsel. I sådant fall måste kallelse ske genom budsändning (FO § 22).

Tid för förslag. Förslagsrätt.

Propositioner skola i allmänhet avlämnas före utgången av mars månad och s. k. privata förslag, d. v. s. motioner och förslag från personer utanför stortinget, före utgången av februari (FO § 29). Förslag, som lämnas senare än dessa bestämmelser medge, kunna upptagas till behandling endast efter vederbörande tings beslut. För sent väckta propositioner skola innehålla förklaring om varför de inlämnats efter propositionstidens utgång (FO § 12). Dessa bestämmelser gälla dock ej för alla förslag. Undantagna äro:

- 1) Grundlagsförslag.
- 2) Förslag om ändringar i forretningsordningen.
- 3) Tilläggsförslag (amendement).
- 4) Förslag med anledning av interpellationer (FO §§ 12, 26, st. 2, 27 och 29).

Tidsbestämmelserna ha, som framgår av vidstående tabell,⁶ ej följts i större utsträckning, vilket har kritiserats starkt i den offentliga debatten.

³ *Andenæs*, sid. 140.
⁴ *Vasbotten*, sid. 41. Följande tabell, meddelad av stortingets kontor, visar sessionernas längd 1930—39; 1945—46.
1930: 11 januari—6 juni
1931: 12 » —25 »
1932: 11 » —1 juli
1933: 11 » —6 »
1934: 11 » —29 juni
1935: 11 » —25 » , 10 jan. 1936
1936: 11 » —16 juli

1937: 11 januari—26 juni
1938: 11 » —25 » , 10 jan. 1939
1939: 11 » —17 »
1939: Extraordin. session: 8—20 sept.
1945: 14 juni—13 juli, 24—29 sept., 5—24 nov.
1946: 14—19 dec. 1945, 11 jan.—12 juli 1946, 10 sept.—14 dec.
⁵ *Andenæs*, sid. 140.
⁶ *Vasbotten*, sid. 41, samt från stortingets kontor erhållna uppgifter.

År		Inom förslags- slagstiden	Efter för- slagstiden	Sista förslaget väcktes	Stortinget avslutades
1936	St. prp.	94	81	30 juni	16 juli
	St. mot.	22	19		
	Ot. prp.	47	19		
	Ot. mot.	0	1		
		<u>163</u>	<u>120</u>		
1937	St. prp.	74	52	11 juni	26 juni
	St. mot.	22	20		
	Ot. prp.	33	32		
	Ot. mot.	0	1		
		<u>129</u>	<u>105</u>		
1938	St. prp.	92	64	10 juni	25 juni
	St. mot.	24	16		
	Ot. prp.	58	13		
	Ot. mot.	0	0		
		<u>174</u>	<u>93</u>		
1939	St. prp.	99	48	2 juni	17 juni
	St. mot.	24	17		
	Ot. prp.	53	14		
	Ot. mot.	1	0		
		<u>177</u>	<u>79</u>		
1945 var ett helt extraordinärt år och saknar därför intresse i detta sammanhang.					
1946	St. prp.	40	68	14 december	
	St. mot.	12	28		
	Ot. prp.	57	113		
	Ot. mot.	0	2		
		<u>109</u>	<u>211</u>		

Förslagen skola i allmänhet inlämnas skriftligen och få ej vara undertecknade av mer än 10 ledamöter. Avsikten med denna bestämmelse är att ledamöterna ej i allför stor utsträckning skola vara engagerade för ett förslag, innan det upptages till behandling. För lagförslag är föreskrivet, att de skola vara avfattade i lagform. Förslag, som väckas i samband med behandlingen av en fråga och som stå i samband med denna, kunna dock framföras muntligt (FO § 27).

Förslagsrätt tillkommer i första hand konungen och stortingsledamöterna. Statsråden äro i debatter ej berättigade att väcka andra förslag än sådana, som få framläggas muntligt. Denna bestämmelse har dock ringa praktisk betydelse.

se.⁷ För stortingsledamöternas förslagsrätt gäller den inskränkningen, att lagförslag endast få framföras av odelstingsmedlemmarna. Grundlagen bestämmer nämligen, att lagar skola föreslås på odelstinget av dess medlemmar eller av regeringen (Grl. § 76).

Även medborgare utanför stortinget kunna dit insända förslag. Visserligen föreligga skilda åsikter om detta formellt skall betraktas som en verklig förslagsrätt, men denna meningskiljaktighet synes vara av mindre betydelse, då praxis⁸ har erkänt utomstående förslagsrätt. Emellertid översändas i regel de till stortinget inkomna förslagen till regeringen, utan att

⁷ Castberg, I, sid. 348.

⁸ Vasbotten, sid. 37—38.

stortinget upptar dem till någon realbehandling. Omvänt kunna förslag först inges till vederbörande statsdepartement för att via detta och med dess yttrande befordras till stortinget. I ett hänseende, nämligen i fråga om lagförslag och grundlagsförslag, gäller den inskränkningen att förslag från utomstående för att upptagas till behandling måste »være vedtatt til framsettelse» av en odelstingsledamot.⁹

Återtagande av förslag kan ske vid det ting, där de äro väckta. Om detta sker efter förslagstidens utgång, har dock annan förslagsberättigad rätt att upptaga förslaget som sitt eget. Dessa bestämmelser ha fått betydelse vid regeringsskiftet, då den nytillträdande regeringen ofta återkallar den avgångnas propositioner (FO § 29, st. 4).

Utskottsväsendet.

Fasta beredningsutskott.

Grundprincipen vid tillsättandet av fasta utskott är, att samtliga stortingsmedlemmar skola tillhöra utskott och att medlemskap i två utskott ej skall förekomma. På de mest arbetstyngda utskotten fördelas samtliga stortingsledamöter med undantag av de 11 odelstingsmedlemmar, vilka tillhöra protokollkommittén. De fasta beredningsutskotten, som äro 15 till antalet, ha således inga gemensamma ledamöter. De äro stortingsutskott. Enskilda utskott för lagtinget resp. odelstinget förekomma ej (jfr nedan). Medlemsantalet skulle enligt bestämmelserna bli 9 à 10 men är i praktiken något mer varierande. Antalet ledamöter anges nedan för varje utskott.

De fasta utskotten och deras kompetensområden äro:

1. *Administrationskommittén* (7 medlemmar): anslag till konungahuset och regeringen, pensionsärenden, löneärenden. Vid behandlingen av de sistnämnda förstärkes utskott med en eller två ledamöter av vederbörande specialutskott.

2. *Finans- og tollkommittén* (13 medlemmar): finans- och skatteärenden, ärenden rörande vissa statliga banker, ärenden rörande mynt- och tullväsende. Detta utskott har en viss kontroll över budgetbehandlingen (se nedan). I tullfrågor av mer omfattande art förstärkes utskottet med högst fyra medlemmar eller ersättes med särskilt utskott.

3. *Helsekommittén* (7 medlemmar).

4. *Justiskommittén* (8 medlemmar): ärenden rörande domstolar och polisväsendet, straff-, politi- och processlagstiftning, medborgarrätt, naturaliseringsfrågor, familjerätts-, handels-, hantverks- och industrilagstiftning, valagar.

5. *Kirke- og skolekommittén* (7 medlemmar): ärenden rörande prästerskap, kyrkor och skolor, dock ej universitet och fackhögskolor.

6. *Kommunalkommittén* (9 medlemmar): ärenden rörande kommunallagstiftning samt återupbyggnads- och ersättningsfrågor.

7. *Landbrukskommittén* (12 medlemmar): jordbruksärenden och ärenden rörande vissa banker.

8. *Militærkommittén* (10 medlemmar).

9. *Post-, telegraf- og kystfartkommittén* (8 medlemmar).

10. *Sjöfarts- og fiskerikommittén* (11 medlemmar): sjöfartsärenden med undantag för socialförsäkringslagar för sjömän och fiskare.

11. *Skogs- og vassdragskommittén* (10 medlemmar): Skogs- och gruvväsendet, utdiktningens arbeten, ärenden rörande vattendragen, elektricitetsväsendet och koncessioner.

12. *Sosialkommittén* (8 medlemmar): socialfrågor, däribland socialförsäkring, hyres- och byggnadslagstiftning, försäkringsväsendet.

13. *Universitets- og fagskolekommittén* (7 medlemmar).

14. *Utenriks- og konstitutionskommittén* (11 medlemmar): utrikesfrågor och anslag till legationer och konsulat, bevakning av Norges intressen i de arktiska och antarktiska områdena, grundlagsfrågor och frågor rörande stortingets arbetsordning. Utskottet tjänstgör utökad med stortingets president och vicepresident samt tre särskilt valda ledamöter som utrikesnämnd och kan då sammanträda även mellan sessionerna.¹

15. *Vei- og jernbanekommittén* (11 medlemmar). (FO § 11).

⁹ Castberg, I, sid. 349.

¹ Om utskottets uppkomst, uppgifter och verksamhet, se Brusewitz, sid. 151—189.

Utöver de uppräknade fasta beredningsutskotten finnas även andra ständiga utskott, som med undantag av den nedan nämnda protokollkommittéen bestå av medlemmar, vilka sitta också i andra utskott. De i det följande nämnda utskotten skilja sig från de fasta också därigenom att de icke ha några lagberedande uppgifter.

Protokollkommittéen. Grundloven ålägger stortinget att granska statsrådsprotokollen och vissa andra offentliga handlingar. I grundloven finnas blott bestämmelser om hur granskningen skall tillgå ifråga om protokoll över sådana diplomatiska och militära ärenden som hemligstämplade. För övriga ärenden återfinnas bestämmelserna i FO § 9. Beredningen av granskningsärendena är tilldelad protokollkommittéen. Denna tillsättes av valgkommittéen, innan övriga utskott valts, och har 11 ledamöter, vilka ej kunna tillhöra annat fast beredningsutskott.

Protokollkommittéens arbetsuppgifter äro följande:

1) Kommittéen skall genomgå de statsrådsprotokoll som ej äro hemligstämplade och avge utlåtande över dessa.

2) Vidare skall riksrevisionens berättelse granskas och bli föremål för utlåtande, varvid samtidigt utskottet skall väcka förslag om sådana åtgärder, vilka kunna anses påkallade på grund av revisionsberättelsen.

3) Utskottet skall även undersöka om riksrevisionen i sitt arbete följt den för ändamålet utfärdade instruktionen.

Granskningsrätten tillkommer både stortinget och odelstinget (FO § 42). Praxis är dock att odelstinget helt har hand om denna granskning, vilket lett till att stortinget, om det i något fall önskar remiss till protokollkommittéen, översänder ärendet till odelstinget för remissbeslut.

Någon åtalsfunktion liknande den som tillkommer det svenska konstitutionsutskottet har protokollkommittéen ej. Denna kompetens ligger hos odelstinget, som kan besluta, om protokollkommittéens

utlåtande skall leda till åtal vid riks rätt eller till annan åtgärd.

Utskott för vissa kontrollärenden. Bland odelstingets medlemmar utses nio ledamöter, vilka skola genomgå hemligstämplade statsrådsprotokoll rörande diplomatiska och militära ärenden. Detta utskott har således en funktion analog med protokollkommittéens (FO § 9, grl. § 75, p. h.).

Fullmaktskommittéen. Vid den första sessionen under en valperiod tillsätter stortinget ett utskott på 15 medlemmar, vilket skall genomgå ledamöternas och suppleanternas fullmakter och avge utlåtande härom till stortinget, som har att besluta om fullmakternas godkännande. (FO § 1).

Under den sista sessionen under valperioden tillsättes ett utskott på 15 medlemmar. Detta utskott sammanträder omkring den 1 december och skall verkställa en förberedande granskning av fullmakterna för det nyvalda stortinget. Avsikten härmed är att underlätta det nyvalda stortingets konstituering (FO § 21).

Valgkommittéen är — som närmare framgår av det efterföljande — icke ett utskott i vår mening, utan en valnämnd för tillsättandet av de fasta utskotten (FO §§ 8, 9 och 11).

Till denna utskottskategori kan också föras *arbetsordningskommittéen*, som består av presidentskapet och de fasta utskottens ordförande.

Särskilda utskott.

Förutom de regelbundet återkommande utskotten kan stortinget tillsätta särskilt utskott för behandling av ett speciellt ärende eller ett speciellt slags ärenden. Detta får dock endast ske undantagsvis, och intet av de fasta utskotten får berövas så många medlemmar, att deras arbete alltför mycket försvåras. Om ett särskilt utskott skall tillsättas för ett lagärende, skall odelstinget anmoda stortinget att utse ett sådant utskott. Ensamt kan tinget ej fatta beslut härom, ty även lagtingets medlem-

mar skola ha inflytande på valet av utskottets ledamöter. Någon bestämmelse om enskilda utskott för vart ting finnes ej. Ovannämnda bestämmelse, att stortinget har avgörandet vid val av särskilda utskott, tyder dock på att sådana ej tänkts förekomma. Bestämmelsen visar även, att odelstinget och lagtinget ej ha rätt att för ett lagärende för egen del tillsätta ett utskott vid sidan av det för tingen gemensamma (FO § 13).

Sammansatta utskott.

Norge har även en motsvarighet till de svenska sammansatta utskotten. Stortinget kan nämligen besluta att en fråga skall behandlas av två av de fasta utskotten gemensamt, varvid de berörda utskotten böra utse lika många ledamöter var (FO § 14). Sammansatta utskott tillsätts liksom särskilda ogärna, då erfarenheten givit vid handen, att de lätt försena både stortingets och de deltagande utskottens arbete.²

Utskottens ställning.

Stortingets utskott ha i flera hänseenden en annan ställning än den svenska riksdagens. Utskottsväsendet är ej reglerat i grundlagen. Det är i stället stortinget självt, som i sin arbetsordning bestämmer utskottens antal och kompetens. Därigenom finnas möjligheter att utan större svårigheter förändra utskottsorganisationen. Anmärkas bör också att förretningsordningen bestämmer, att stortinget när som helst kan minska eller öka antalet utskott eller deras medlemsantal. Om odelstinget vid lagförslagsbehandlingen önskar en förstärkning av ett utskott, skall detta beslutas av stortinget på odelstingets begäran (FO § 13). Om en utskottsledamot av någon anledning skulle vara frånvarande från stortingets förhandlingar inträder hans suppleant (varaman) också på hans plats i utskottet och övertar där den ordinarie

ledamotens uppgifter (rapportörskap o. dyl.).

Den kompetensfördelning mellan utskotten, som anges i FO § 11, är icke bindande. Stortinget remitterar ärenden efter presidentens förslag (budgetfrågor efter förslag av arbetsordningskomitéen) till utskotten och skall därvid i allmänhet följa förretningsordningens bestämmelser. Men om en jämn arbetsbelastning inom alla utskott gör en annan fördelning av ärendena önskvärd, kunna frågorna remitteras till annat utskott. Även redan remitterade ärenden kunna av samma anledning fräntagas ett utskott. Fråga härom avgöres av presidentskapet efter arbetsordningskomitéens hörande (FO § 14). Utskotten kunna sammanträda även mellan sessionerna, vilket föranleder att stortinget vid ett av de sista sammanträdena under sessionen i enlighet med anvisningen i FO § 16 fattar beslut om vilka suppleanter som skola inträda i händelse av förhinder för någon ledamot.

Utskottsval.

Utskotten väljas av den förut nämnda valgkomitéen. Detta utskott består av 37 ledamöter och tillsättes vid det första stortinget i valperioden efter det stortinget konstituerat sig. Vid tillsättandet skall tillses att partierna bli proportionellt representerade. Hänsyn skall dessutom tagas till valdistrikten eller landsdelarna. På grund av att samtliga stortingsmedlemmar med undantag av de odelstingsledamöter, som äro medlemmar i protokollkomitéen, äro fördelade var och en på ett av de 15 fasta beredningsutskotten, utser valgkomitéen först protokollkomitéen. I detta val deltaga dock endast de ledamöter, som ha säte i odelstinget. Valgkomitéens odelstingsledamöter utse också de nio medlemmarna i den kommitté, som har att granska de hemliga statsrådsprotokollen. Därpå sker fördelningen av de övriga stortingsmedlemmarna på de fasta beredningsutskotten. Vid valet skola

² *Vasbotten*, sid. 26.

lagtingsmännen fördelas lika på samtliga utskott och partierna representeras proportionellt mot deras storlek i stortinget. Utskotten väljas för hela valperioden. Förändringar kunna dock vidtagas i deras sammansättning (FO §§ 9—11, 13).

Budgetbehandlingen i utskotten.

Något speciellt utskott för budgeten finnes icke i Norge, utan anslagsfrågor eller andra med budgeten sammanhängande frågor remitteras till vederbörande fackutskott i enlighet med de kompetensregler, som angivits ovan. Emellertid innehar finans- och tollkomitéen en central ställning i budgetarbetet. Till detta utskott remitteras de till finans- och skatteväsendet hörande ärendena, tullärenden o. a., vilket i viss mån ger en starkare ställning åt detta utskott. Därutöver kunna anslagsfrågor av större räckvidd efter presidentskapets förslag remitteras dit för yttrande om ärendets finansiella sida. Av större vikt är dock, att utskottet dessutom har att i tre olika etapper avge utlåtanden om den samlade budgeten. Det första av dessa utlåtanden är preliminärt och behandlar endast budgetens huvuddrag men kan också innehålla förslag till allmänna riktlinjer för budgetbehandlingen. Som ett andra utlåtande avlämnar utskottet en sammanställning av samtliga utskottsutlåtanden i budgetärenden, kallad »den grå boken». Denna utgör grunden för stortingets budgetbehandling. De beslut stortinget fattar med anledning av denna sammanställas av finans- och tollkomitéen till en förteckning, som med jämna mellanrum tillställs stortinget. Förteckningen brukar vara färdigtryckt omkring den 1 april. Slutligen avger utskottet med ledning av de fattade stortingensbesluten det tredje och sista utlåtandet över den samlade budgeten, var-efter stortinget fattar definitivt beslut

om budgeten. I enlighet med stortingets »bevilgningsreglemente» § 14 äro nämligen besluten om delposterna att anse som preliminära, tills beslut om den samlade budgeten föreligger, såvida ej i de preliminära besluten annorlunda bestämts.³ Tilläggas bör emellertid att finans- och tollkomitéen icke förmår utöva någon verklig ledning och kontroll av budgetarbetet.

Det norska systemet för budgetbehandling, som lägger sak- och detaljgranskningen hos fackutskotten, anses ge ärendena en tillfredsställande saklig prövning. Å andra sidan framföras klagomål, att den tillämpade metoden bidrager till att göra sessionerna onödigt långa och framför allt att fackutskotten icke iakttaga tillräckligt stor sparsamhet. Ett experiment, som gjordes med ett stort överbudgetutskott på 35 medlemmar (1927—1934), uppgavs dock, emedan budgetbehandlingen därigenom blev ännu mer tungrodd.⁴

Rapportörer.

Utskotten skola för varje ärende, som kommer till behandling under sessionen, bland sina egna medlemmar välja en rapportör eller om så erfordras flera. På rapportörerna vilar utredningen av ärendena; de skola företaga nödvändiga undersökningar, författa utlåtandena och föredraga dessa i utskottet och i tinget. Om en rapportör under arbetets gång befinnes intaga en från majoriteten avvikande hållning, kan han själv påfordra att annan rapportör utses. Av betydelse är också, att varje fraktion inom utskottet har rätt att utse egen rapportör (FO § 19).

Ledningen av stortingets arbete.

Stortinget och dess båda avdelningar ha var för sig ett presidium, bestående av en president, en vicepresident och två sekreterare. Presidenterna och sek-

³ *Vasbotten*, sid. 18 ff.

⁴ Uppllysningar av stortingets presi-

diurn. *Vasbotter*, sid. 19 f. *Tingsten*, SOU 1931: 26, sid. 178. KU 1939: 15.

reterarna ha suppleanter. För valet, som äger rum vid varje sessions början, kräves absolut majoritet. Om denna ej uppnås vid de två första valen, skall valet stå mellan de två kandidater, som fått de flesta rösterna. Valet kan återkallas, om minst 1/5 av ledamöterna i respektive ting kräver det. Det har dock aldrig skett. Stortinget ledes varannan månad av presidenten och varannan av vice-presidenten och även i odelstinget och lagtinget växla president och vice-president i ämbetet (FO § 6). Posten som stortingspresident är i rang högre än statsministerposten.

De sex presidenterna och vicepresidenterna bilda presidentskapet. I detta är stortingspresidenten ordförande. Denne skall enligt FO vara den ledande i stortingets arbete (FO § 4).

Suppleanterna tillkallas vid tillfälliga förfall. Skulle däremot någon av presidentskapet för längre tid bli förhindrad att närvara, skall ställföreträdare utses.

Utskotten välja omedelbart sedan de tillsatts sina presidier, bestående av ordförande, vice ordförande och sekreterare. Valen gälla en session (FO § 15).

Presidentskapet bildar tillsammans med ordförandena i de fasta utskotten arbetsordningskommittéen. Stortingets arbetsplan fastställs av presidentskapet efter arbetsordningskommittéens hörande. Vid uppgörande av arbetsplanen skall presidentskapet konferera med komittéen, som sammanträder snarast möjligt efter stortingets början. Diskussionen omfattar behandlingen av alla de ärenden, som remitterats till utskotten och som kunna antagas bli slutförda under den pågående sessionen antingen i form av beslut i stortinget eller av ett färdigt utskottsutlåtande. Vid varje session utsätter presidentskapet en viss tidsfrist, inom vilken utskottsordförandena skola avge förslag till plan för utskottsarbetet. Förslagen bilda grundvalen för den av presidentskapet fastställda planen för stortingets arbete. Denna är emellertid ej slutgiltig; arbetsplanen kan frångås, så snart det är lämpligt

för stortingsarbetets snabba slutförande. Ärenden tillkomma ju även efter det arbetsplanen blivit fastställd. Detta nödvändiggör att arbetsordningskommittéen sammanträder flera gånger under sessionen för att inplacera de nytillkomna ärendena i arbetsplanen. Kommittéen brukar sammanträda 6 å 7 gånger under en session. I allmänhet fastställas 3 arbetsplaner, en i januari, en i början av mars, sedan utlåtanden över budgeten avlämnats, och en i början av april efter propositionstidens utgång.

Remiss av propositioner och motioner till de fasta utskotten beslutas av stortinget efter förslag av stortingspresidenten. I budgetfrågor skall dock först arbetsordningskommittéens mening inhämtas.

Ärendenas behandling i stortinget.

Stortinget in pleno.

Bestämmelserna om behandlingen av framlagda förslag återfinnas i FO § 28. Där stadgas, att då ett förslag för första gången behandlas skall presidenten inhämta tingets beslut, huruvida saken skall remitteras till utskott eller avgöras utan remiss. I det senare fallet kan beslutet ske på två sätt. Avgörandet kan ske omedelbart, förutsatt att presidenten eller 1/5 av tingets ledamöter icke yrka bordläggning. Om så är fallet eller tinget fattar särskilt beslut härom, skall ärendet »utlegges till ettersyn» och därefter behandlas efter en, eller om det på grund av sin vidlyftighet det kräver, flera dagar. Presidenten skall, om han finner något förslag lämpligt för omedelbar behandling, göra anmärkning därom på dagordningen. Frågor om tullar eller andra avgifter till staten få dock ej behandlas omedelbart utan skola alltid remitteras till utskott.

Utskottsutlåtanden skola anslås i stortinget och kunna behandlas först två dagar därefter. Är ärendet av brådskande natur, kan dock tinget med enkel majoritet besluta snabbare behandling.

Lagärenden.

Proceduren vid lagärenden är detaljerat reglerad i grundloven och förretningsordningen. Behandlingen är successiv. Förslagen skola alltid väckas i odelstinget, varför den första behandlingen sker där. Denna börjar ofta med en debatt om hela lagförslaget. Om saken då icke förkastas eller om bordläggning beslutas, övergår man till behandling paragrafvis, varefter omröstning äger rum om förslaget i dess helhet.

Har odelstinget kommit till positivt beslut, översändes förslaget till lagtinget. Detta kan därvid företaga vilka ändringar som helst, dock under förutsättning att de icke inkräkt på odelstingets ensamrätt till initiativ. Om lagtinget biträder odelstingets beslut, är ärendet slutbehandlat. Sker detta icke, skall ärendet åter till odelstinget för andra behandling.

Vid denna behandling har odelstinget antingen att bifalla lagtingets beslut eller också att fatta ett kompromissbeslut. Det får emellertid ej gå utanför de gränser, som utstakas av besluten i odelstinget och lagtinget vid den tidigare behandlingen. Om odelstinget väljer den senare utvägen, går ärendet åter tillbaka till lagtinget, som då blott kan bifalla eller avslå. Blir det avslag, skall ärendet slutgiltigt avgöras av stortinget. För positivt beslut erfordras då 2/3 majoritet. Voteringen får endast gälla odelstingets sista (andra) beslut. Mellan förhandlingarna i de olika tingens skall en tid av 3 dagar förflyta (Grl. § 76). Det har under de senare åren blivit alltmer ovanligt att sådan oenighet rått mellan odelstinget och lagtinget, att ett lagärende behövt behandlas av stortinget. Naturligt nog är det svårt att i stortinget samla 2/3 majoritet, när enighet inte kunnat nås, varför på de sista hundra åren endast två positiva lagbeslut fattats vid plenarbehandling. Sista gången det ägde rum var 1869.⁵

Uppskov till annan session.

För rätten att uppskjuta behandlingen av ett förslag gälla i viss mån olika regler för lagfrågor och andra frågor. Gemensamt för båda är, att ett förslag, som icke behandlats, anses vilande till en nästföljande session i samma valperiod, om förslagsställaren ej gjort förbehåll häremot. Ett utskottsutlåtande, som sakbehandlar en fråga och icke innehåller förbehåll om återupptagande av utskottsbehandlingen, blir vilande och skall då behandlas i början av följande session (FO § 29). Behandlingen av ett ärende kan dock ej uppskjutas från den sista sessionen i en valperiod till den första i nästa. Huruvida behandling av en proposition eller motion är obligatorisk eller ej, är ej bestämt i författningen. Praxis är att utskotten avge utlåtanden om de förslag, som ej medhinnas under sessionen, med hemställan att de skola uppskjutas. För lagförslag är stadgat, att frågan ej kan uppskjutas till nästa session och då avgöras av endast lagtinget, om odelstinget fattat beslut, utan odelstinget måste då ånyo taga saken under prövning.⁶ Grundlagsfrågor måste alltid vila till efter nyval. Grundlagsförslag få väckas endast under den första eller andra sessionen under en valperiod. De skola då offentliggöras, och beslut om dem få ej fattas annat än under någon av de två första ordinarie sessionerna i nästa valperiod (Grl. § 112). För beslut fordras 2/3 majoritet. Förslagen måste antas oförändrade, varför det blivit regel att förslag till grundlagsändringar framställas i en mängd olika alternativ. Stortinget får på detta sätt en viss valfrihet vid utformningen av ändringen.⁷

Kvorumregler. Grundloven bestämmer att minst hälften av ledamöterna skola vara närvarande vid tingens sammanträden. Därtill stadgas plikt för alla ledamöter att närvara. Också varamansinstitutionen visar, att absolut fulltalig-

⁵ Vasbotten, sid. 72 f., *Andenæs*, sid. 167.

⁶ Vasbotten, sid. 91.

⁷ *Andenæs*, sid. 27 f.

het eftersträvas vid sammanträdena. Kvorumregeln innebär, att tinget överhuvud ej skulle kunna vidtaga någon åtgärd, om ej tillräckligt antal är närvarande. Emellertid tolkas bestämmelserna i praxis ej så strängt. Det är i regel endast vid sammanträdenas början och vid voteringar, som presidenten undersöker tingets beslutsmässighet. Vid behandlingen av grundlagsförslag är bestämmelsen om kvorum strängare. För beslutsmässighet fordras då närvaro av 2/3 av stortingsledamöterna (Gr. § 73).

Kvorumreglerna ha under årens lopp uppmjukats. Ursprungligen bestämdes nämligen att 2/3 av tingsledamöterna måste vara närvarande. Antalet ändrades 1926 till 3/5. Avsikten härmed var att förhindra, att det på borgerligt håll som revolutionärt uppfattade arbetarpartiet, som erhållit något över 1/3 av stortingsplatserna, skulle kunna förhindra stortingets arbete. Utvecklingen gick sedan vidare, då arbetarpartiet ökade sitt mandatantal, så att man 1931 antog de nuvarande kvorumreglerna.⁸

För utskotten gäller, att för giltigt beslut fordras att 3/5 av utskottsledamöterna ha voterat (FO § 15, st. 3).

Restriktioner.

Som allmän regel anges i forretningsordningen, att debatterna först skola röra det behandlade ärendet i dess helhet och därefter dess olika delar. Under specialdebatter refereras endast den del av ärendet, som skall behandlas.

Under generaldebatten får ingen — utom vissa angivna personer — ha ordet mer än två gånger. Likaledes är yttranderätten begränsad till två uttalanden för varje särskilt voteringsämne. Den sistnämnda inskränkningen gäller dock

ej lagärenden. Vidare kan presidenten eller 10 ledamöter föreslå, att tiden för talarna inskränkes, varvid dock på presidentens förslag undantag kan göras för statsråd, utskottsordförande och rapportörer. Votering om förslag till tidsbegränsning skall ske utan debatt. Som en restriktion kan också betraktas föreskriften, att inga talare få förhandsanmäla sig. Den som vill yttra sig skall resa sig från sin plats⁹ och begära ordet. Om flera resa sig samtidigt, bestämmer presidenten ordningsföljden. Förslagsställaren, utsedda talesmän, statsråd och medlemmar av det utskott, som behandlar frågan, äga dock förtursrätt i nu nämnd ordning. Begränsningen av antalet yttranden gäller ej för utskottsordföranden och det statsråd, under vilkens departement ärendet hör, och i allmänna politiska debatter ej heller statsministern. Undantagna från bestämmelserna äro också av partierna anmälda talesmän. Meddelande om vem som utsetts att föra partiets talan skall skriftligen inlämnas till presidenten och vara undertecknat av minst 10 ledamöter (FO § 32).

En begränsad replikrätt tillkommer varje talare, om tillstånd erhållits av presidenten. Sådan tidsbegränsning är icke sällsynt. Om presidenten redan under debattens början finner att ett stort antal talare anmäla sig, kan han föreslå att de som därefter anmäla sig icke skola få yttra sig mer än ett begränsat antal minuter. Beslut om tidsbegränsning av anförandena kan också gälla redan anmälda talare. Vid budgetbehandlingen medges inga talare utöver ministrar, utskottsordförande och rapportörer att yttra sig mer än 10 minuter under debattens första skede. Talartiden inskränkes därefter till fem minuter för att vid debattens slut in-

⁸ *Andenæs*, sid. 141.

⁹ Beträffande medlemmarnas placering gäller följande: I den halvcirkelformade lokalen befinner sig presidiebordet vid cirkelns medelpunkt. Närmast presidiebordet i halvcirkel stå statsrådsbänkarna. Övriga medlemmar äro placerade valkretsvis med alfabetisk

ordning av valkretsarna från vänster till höger. Inom varje valkretssektion av salen placeras den främst, som erhållit det högsta röstetalet. Därefter placeras övriga i tur och ordning efter antalet erhållna röster. Meddelande av stortingets presidium.

skränkas till två. De från denna regel undantagna medges 20 minuters ytt- randen. Ministrarna överskrida dock ofta den medgivna tiden (FO § 32).

Clôture kan föreslås av presidenten eller 10 ledamöter. Debatten om dylikt förslag är begränsad till en talare för *clôture* och en emot. Beslut erfordrar 2/3 majoritet. Förslag om *clôture* har varit uppe i odelstinget och stortinget flera gånger, men endast bifallits en gång, nämligen 1927, då det skedde efter förslag av presidenten (FO § 32).¹

Presidenten har ej rätt att avbryta ett anförande med mindre talaren bryter mot ovan behandlade regler eller bestämmelserna i förretningsordningen §§ 34 och 37. Dessa senare innehålla vissa ordningsregler, av vilka den viktigaste stadgar, att talaren noggrant måste hålla sig till det ämne, som är under diskussion.²

Den fungerande presidenten får endast yttra sig i denna sin egenskap. Vill han deltaga i debatten, måste han dessförinnan överlämna ordförandeskapet för resten av förhandlingarna rörande det behandlade ärendet till vicepresidenten (FO § 32).

Anmärkas må att även personer som ej tillhöra stortinget kunna tillåtas yttra sig i detta. Numera utnyttjas ej denna möjlighet.

Votering.

Votering kan ske på tre sätt:

- a. med uppresning,
- b. med namnupprop eller
- c. med slutna sedlar (endast vid val).

Uppresningsförfarandet är det normala, utom då det vid behandlingen av ett ärende av större betydelse kan förmodas, att meningsskiljaktigheter föreligga.

Om någon ledamot fordrar votering med upprop, skall voteringssättet bestämmas med uppresning. Namnupprop skall även begagnas, om presidenten eller 1/5 av de voterande förklarar, att resultatet av uppresningen är oklart. Vid lika röstetal vid votering enligt b) och c) har presidenten utslagsröst.

Vid val, då rösterna avges med slutna sedlar, räknas avgivna blanka sedlar med vid bestämmandet av tingets beslutsmässighet, men ej vid avgörandet av valet.

Votering kan, om ärendet är uppdelat i olika avsnitt, ske antingen efter det samtliga avsnitt debatterats eller också efter debatten om varje avsnitt. Voteringsordningen bestämmas av stortinget. Metoden att fatta preliminära beslut över ett ärendes olika delar före voteringen om ärendet i dess helhet tillämpas något olika för stortingsärenden och för lagfrågor. Praxis är ej klart bestämd, men det har förekommit ett flertal gånger vid mycket viktiga beslut, att förfarandet med preliminära beslut använts. I odelstinget och lagtinget kan emellertid, sedan votering paragrafvis ägt rum, endast sådana ändringar göras, som krävas för att lagens olika delar skola bli överensstämmande (FO § 37 ff.).

Enligt praxis föreligger för representerarna plikt att votera. Några direkta bestämmelser finnas ej i grundlagen, men förretningsordningen ger en antydning härom, då den bestämmer, att en ledamot, som ej är närvarande då en sak förklaras vara upptagen till votering, icke får rösta, och en ledamot, som är närvarande, icke får lämna församlingssalen.³

Interpellationer och enkla frågor.

Något grundlagsenligt spörsmålsinstitut finnes ej. Däremot innehåller förretningsordningen (§ 45) detaljerade bestämmelser härom. Håri stadgas, att interpellation kan ställas skriftligen till regeringen eller en av dess medlemmar. Interpellationen skall lämnas till stortingspresidenten, som är skyldig att snarast hos regeringen begära besked om när den kan upptagas. Något tvång för regeringen att lämna svar finnes ej,

¹ *Vasbotten*, sid. 44.

² Betr. begränsning av motionsrätten se ovan under förslagsrätt.

³ *Vasbotten*, sid. 50 ff.

liksom bestämmelser saknas om att stortingets tillstånd skall inhämtas.

För enkla frågor är förfarandet i stort sett detsamma. Dessa kunna emellertid endast ställas till enskild regeringsmedlem. Enkla frågor böra behandlas vid det första sammanträdet efter det, då de framställts. Det är ej uttryckligen bestämt om interpellationer eller enkla frågor skola behandlas i stortinget eller dess avdelningar, men praxis har varit behandling i stortinget. Reglerna att frågorna skola avlämnas till stortingets president peka ju också i denna riktning.

Debatten i samband med interpellationer och enkla frågor är starkt begränsad. Interpellationsdebatter inledas alltid av interpellanten, som har sig tillmätt 15 minuter för att ange interpellationens innehåll. Om statsministern eller ifrågavarande statsråd förklarar att interpellationen ej blir besvarad, är debatten avslutad. Då svar lämnas, får regeringsmedlemmen tala i 15 minuter. Dessutom kunna statsministern eller de ministrar, vilkas departement beröras av interpellationen, också delta i debatten. Även de ha rätt att tala i 15 minuter. Därefter kan allmän debatt följa, varvid ingen får ha ordet mer än 10 minuter. Dessa restriktioner gälla ej interpellanten, statsministern eller berörda statsråd. Tiden för inläggen kan ytterligare inskränkas, men den kan ej utökas. Debatten får ej vara mer än sammanlagt två timmar.

Förslag kunna framställas i samband med interpellation. Dessa kunna, om så erfordras, remitteras till utskott, där de ha prioritet vid behandlingen, eller också kunna de översändas till regeringen. Även omedelbar behandling eller bordläggning kan beslutas.

För debatten vid enkla frågor äro reglerna ännu mer restriktiva. Även här får den frågande först ordet, dock en-

dast i fem minuter. Om frågan ej besvaras, är debatten avslutad. Lämnas svar, får det tillfrågade statsrådet tala i fem minuter, om ej tinget på förslag av presidenten utökar tiden till tio minuter. Därefter kunna inga andra begära ordet utom dessa två. Den frågande kan då göra tilläggsfråga, vilken kan besvaras av regeringsmedlemmen. Debatten kan sedan ej fortsättas.

För frågor, vilka ställas till statsråd under behandlingen av ett ärende, som är uppfört på dagordningen, äro dessa regler ej gällande. Dessa kunna framställas och besvaras, om presidenten finner dem angå det behandlade ämnet. Det är att märka att sådant frågeförfarande icke alltid behöver äga rum i stortinget utan sker i det ting, där frågan ställes.⁴

Utänför det i förrättningsordningen reglerade frågeinstitutets ram ställas spörsmål också vid slutet av tingens sammanträden, då presidenten framställer fråga om ytterligare ärenden finnas att upptaga.⁵

Partigrupperna.

Partigruppernas sammanträden äga i regel rum onsdagar kl. 5 e. m. (ibland vid annat klockslag). Onsdagseftermiddagarna reserveras alltid för partisammanträden, som hållas innan presidentskapet varje fredag planerar den följande veckans arbete. Mötena äga rum i gruppernas egna lokaler i stortinget.⁶

Arvodet.

Enligt en särskild lag av 11 aug. 1924 med senast antagna ändringar 9 maj 1947 erhålla stortingsledamöterna 9 500 kronor för varje session. Överstiger sessionstiden 6 månader, ökas arvodet i proportion härtill. Under extraordinarie session är arvodet 45 kronor per

⁴ *Vasbotten*, sid. 70 ff. *Haffner*, sid. 127.

⁵ Meddelande av stortingets presidium.

⁶ Meddelande av stortingets presidium.

dag. Av arvudet är för samtliga ledamöter 2/3 skattefritt. Representanterna ha dessutom fri årsbiljett på järnvägarna och på de ångbåtslinjer, som ha statsunderstöd. För ledamöter, vilka icke kunna utnyttja fria reseomöjligheter, utgår ersättning för resa till och från stortinget vid dettas början och slut och för resor under uppehåll i stortingsarbetet på minst 14 dagar.⁷

Pension tillkommer ej stortingets ledamöter, men en utredning om införande av pensionsrätt pågår för närvarande (1947).

Närvaroregistrering.

Presidenten skall, innan han förklarar förhandlingar öppnade, förvissa sig om att beslutsmässigt antal medlemmar är närvarande. Detta kan ske med namnupprop, varvid deras namn, vilka ej äro närvarande utan att anmälan härom föreligger, registreras. Det har hänt att presidenten påpekat, att en representant ej skött sitt ledamotskap nöjaktigt.⁸ Enligt särskild lag äro ledamöterna pliktiga att möta upp till sessionerna och att delta i förhandlingarna.⁹

KÄLLOR OCH LITTERATUR.

Kongeriket Norges stortings förhandlingar. Oslo. — Norges Grundlov. — Stortingets förretningsorden med bevilgningsreglement. Oslo 1946. — *Andenæs, J.*, Statsforfatningen i Norge. Oslo 1945. — *Brusewitz, A.*, Nordiska utrikesnämnder i komparativ belysning. Uppsala 1933. — *Castberg, F.*, Norges statsforfatning, I—II, Oslo 1935. — *Haffner, V.*, Stortingets voteringsorden. Oslo 1935. Dens., Stortinget 1946—1949. Oslo 1946. — Konstitutionsutskottets utlåtande 1939: 15. Stockholm 1939. — *Morgenstjerne, B.*, Lærebog i den norske statsforfatningsret. 3 omarb. udg. I—II. Oslo 1926—27. — *Tingsten, H.*, Utredning rörande parlamentens arbetssätt i vissa främmande länder. (SOU 1931:26). Stockholm 1931. — *Vasbotten, O. J.*, Stortingets förretningsorden. (Med kommentar.) Oslo 1940.

Dessutom muntliga upplysningar av stortingets presidenter, kontorchef och kontor vid besök som de sakkunniga avlagt i Oslo juni 1947, och skriftliga upplysningar efter detta besök.

Förkortningar.

FO = Stortingets förretningsorden (arbetsordning).

GrI. = Norges grundlov (grundlag).

⁷ *Vasbotten*, sid. 82 ff. Lov om godtgörelse till stortingsmenn.

⁸ *Vasbotten*, sid. 24.

⁹ *Castberg*, sid. 351, not 1.

Det brittiska parlamentet består av två kamrar, överhuset («the House of Lords») och underhuset («the House of Commons»). Underhuset har 640 ledamöter, som väljas genom majoritetsval i enmansvalkretsar. Valen äro direkta, och allmän rösträtt gäller för medborgare, som fyllt 21 år. Från regeln att varje röstberättigad blott äger en röst, finnas vissa undantag. Personer, som inneha en affärslägenhet med minst 10 pund i årlig hyra, ha nämligen enligt »Representation of the People Act 1918» en extra röst. Vidare ha de som avlagt examen vid ett universitet rösträtt i någon av universitetsvalkretsarna. Då dessa personer samtidigt ha rätt att delta i valen i den valkrets där de äro bosatta, förfoga de härigenom över två röster.¹

Uteslutna från rösträtt vid underhusval äro pärerna, som äro medlemmar av överhuset. Medan de engelska pärerna äro självskrivna överhusledamöter, få de skotska och irländska pärerna inom sig välja representanter till ett antal av 16 respektive 28. I överhuset sitta också ärkebiskoparna av York och Canterbury samt 24 av biskoparna.² Antalet överhusledamöter är omkring 750, men av dessa deltar blott ett fåtal i parlamentsarbetet.

Utom sina politiska funktioner har överhuset vissa judiciella uppgifter. Det fungerar sålunda dels som riks rätt, då underhuset väcker åtal för statsförbrytelser («impeachment»), dels som högsta civila domstol. I det senare fallet deltaga endast dess juridiskt utbildade

ledamöter, och för att tillförsäkra huset juridisk sakkunskap utnämnas högt kvalificerade jurister (högst sju) till pärer på livstid («Lords of Appeal in Ordinary»).

Överhusets befogenheter äro genom 1911 års Parliament Act betydligt inskränkta. Det är maktlöst ifråga om statsregleringen och har rörande allmän lagstiftning blott suspensivt veto. En av underhuset antagen finanslag skall nämligen inom en månad överlämnas till konungens sanktion, även utan överhusets bifall.³ Andra lagförslag, som antagits i oförändrad form under tre på varandra följande sessioner, bli gällande lag trots överhusets avslag, om två år förflutit mellan det första och det sista godkännandet.⁴

Sessioner.

Maximilängden av en parlamentsperiod, d. v. s. tiden mellan två underhusval, var enligt 1715 års »Septennial Act» sju år men avkortades genom »Parliament Act, 1911» till fem. I regel upplöses emellertid parlamentet före femårsperiodens utgång. En sådan upplösning verkställs genom en proklamation av konungen, varigenom det sittande parlamentet upplöses men samtidigt nyval utlysas och dagen för dessa utsättes. Mellan tidpunkten för den nämnda kungliga proklamationen och det nyvalda parlamentets första sammanträde skall enligt »Representation of People Act 1918» förflyta minst tjugo dagar. Då ett nytt parlament samman-

¹ May, sid. 19 ff.

² May, sid. 9 ff.

³ May, sid. 779.

⁴ May, sid. 562.

träder efter nyval, försiggår dess öppnande med vissa högtidligheter av ålderdomlig karaktär. Sedan lorderna och underhusets ledamöter i överhuset åhört konungens trontal, lämna underhusets ledamöter överhuset och förrätta i underhuset val av talman («Speaker»). Därefter följer ledamöternas edsavläggelse.

Parlamentssessionerna äro årliga. Tidigare började de efter jul, men på senare tid har den ändringen genomförts att sessionen inledes i slutet av oktober eller början av november.⁵ Sessionen avslutas genom en kunglig s. k. prorogation, varigenom parlamentets arbete avslutas och tidpunkten för nästa sessions början bestämmes. Öppnandet av ny session sker genom trontalet, som kan uppläsas av konungen personligen eller av lordkanslern. Val av talman och edsavläggelse förekommer endast vid inledandet av den första sessionen under parlamentsperioden. Konungens trontal besvaras med adresser från båda husen, varefter ett kungligt svar på dessa avges. Prorogation sker numera vanligen ej genom konungen personligen.

Under sessionerna har varje hus rätt att ajournera sig, oberoende av regeringen och det andra huset. Efter en ajournering fortsättes arbetet på den punkt där det slutade. Ett lagförslag, som lästs första gången, kan alltså efter ajourneringen genomgå den andra läsningen. En prorogation avbryter däremot alla parlamentsförhandlingar utom underhusåtal inför överhuset och fullföljande av talan inför detta hus. Ej färdigbehandlade lagförslag måste alltså framläggas på nytt.

En parlamentssession är vanligen uppdelad i tre perioder, åtskilda av ajourneringar, nämligen perioden från början av februari till påsk (i genomsnitt 45 dagar), tiden från påsk till början av augusti (70 dagar) samt perio-

den från slutet av oktober eller början av november till jul (34 dagar).⁶ Dispositionen av arbetet under sessionerna behandlas nedan.

Sammanträdestider under sessionerna.

Överhuset.

Överhusets judiciella verksamhet utföres måndagar 10.45—16 samt tisdagar, torsdagar och fredagar 10.30—16. Dagar, då huset är sysselsatt med »public business», d. v. s. riksdagsarbete i vanlig mening, avslutas de judiciella sammanträdena kl. 15.45. En bön inleder alltid förhandlingarna.

För »public business» sammanträder överhuset tisdagar, onsdagar och torsdagar samt vid behov även måndagar och fredagar. Sammanträdena börja kl. 16.15 utom onsdagar, då de börja en halvtimme tidigare. Överhuset kan emellertid sammanträda vid vilken tidpunkt som helst, som blivit bestämd vid föregående sammanträde. Vid slutet av sessionerna börja sammanträdena ofta redan kl. 15 på grund av det stora arbetsmaterial som då föreligger.⁷

Underhuset.

Enligt underhusets »Standing Orders» (St. O. 1, 2, 6, 23), som senast ändrades 1945, hållas sammanträden alla vardagar utom lördagar. På lördagar och söndagar kunna sammanträden förekomma endast efter särskilt beslut av huset. Söndagssammanträden ha blott hållits vid enstaka tillfällen.⁸ Måndagar, tisdagar, onsdagar och torsdagar sammanträder underhuset kl. 14.45, fredagar kl. 11. När lördagssammanträden hållas, börja de i regel enligt talmannens beslut kl. 11.⁹

Tiden för sammanträdenas avslutning regleras noga genom bestämmelser i

⁵ May, sid. 279.

⁶ May, sid. 294.

⁷ May, sid. 299.

⁸ May, sid. 301.

⁹ May, sid. 302.

»Standing Orders». Talmannen skall, om underhuset ej ajournerats redan tidigare, i regel avbryta husets sammanträden kl. 23.30 måndagar, tisdagar, onsdagar och torsdagar samt kl. 16.30 fredagar (St. O. 1). Någon särskild tidpunkt för underhusets ajournering vid lördagssammanträden finnes ej föreskriven i »Standing Orders». Fredagar har talmannen rätt att ajournera huset så snart ärendena på föredragningslistan slutbehandlats, övriga dagar fordras underhusets beslut för dylik ajournering.

Genom beslut av underhuset kunna bestämmelserna i »Standing Orders» tillfälligt sättas ur kraft, och sammanträdena fortsätta stundom långt efter kl. 23.30. Detta förekommer numera ej så ofta som tidigare. Mer än dygnslånga debatter ha vid några tillfällen förekommit.¹ Någon middagspaus hålles numera ej, men antalet närvarande är vanligen mycket lågt mellan 20.15 och 21.15, då särskilda kvorumregler gälla. (Jfr nedan s. 96 f.) I allmänhet är antalet närvarande mellan 15.45 och 22.45 så lågt att viktigare voteringar då kunna förhindras.²

Som ovan framhållits kan underhuset genom särskilt beslut tillfälligt frångå bestämmelserna i »Standing Orders». Så har i stor utsträckning skett under det senaste kriget och därefter. Under sessionen 1945—46 höllos sammanträden måndagar, tisdagar, onsdagar och torsdagar kl. 14.15—21.45 i stället för 14.45—23.30.³

Beträffande det tidsschema som tillämpas för ärendenas behandling kan följande nämnas. En hön inleder alltid förhandlingarna. »Private bills»⁴ skola behandlas före kl. 15, om de ej väckt opposition (»unopposed bills»). I an-

nat fall måste de behandlas kl. 19.30—21.30. Frågor få ställas måndagar, tisdagar, onsdagar och torsdagar från kl. 15—15.45. På de flesta fredagar behandlas självständiga motioner, s. k. »private members bills»⁵. Den största delen av tiden ägnas åt av regeringen framlagda förslag. Enligt den s. k. »eleven o'clock rule», som återfinnes i St. O. 1 (2) skola förhandlingarna i varje fråga på kvällen avbrytas kl. 23. På fredagen sker motsvarande avbrott kl. 16 (St. O. 2). Under den återstående halvtimmen behandlas vissa ärenden av formell karaktär, men om dessa icke uppta hela denna tid, kunna enskilda ledamöter beredas tillfälle att framföra klagomål i olika frågor till någon minister.⁶ Vissa ärenden, bl. a. lagförslag, som beretts i »Committee of Ways and Means», få enligt St. O. 1 (6) upptas till behandling efter kl. 23. Om ett lagförslag slutdebatterats strax före kl. 23 och beslut därefter skall fattas genom omröstning, brukar man ej avbryta förhandlingarna, även om den stadgade tiden skulle överskridas. Vid sådana tillfällen kan det även inträffa att förhandlingarna fortsätta efter kl. 23.30. Förutsättningen härför är att underhuset tidigare samma dag beslutat att tillfälligt sätta bestämmelsen i St. O. 1 (6) ur funktion. Dylika beslut fattas tämligen ofta.⁷

Under 1945—46 års session ha andra tider än de ovan angivna tillämpats. Sålunda har frågetimmen sträckt sig från kl. 14.30—15.15 och förhandlingarna avbrutits kl. 21.15.⁸

Som av föregående redogörelse framgår, äro underhusets sammanträden förlagda till en ganska sen tid på dagen, eftermiddagen och kvällen. Härigenom beredas underhusledamöterna möjlighet

¹ *May*, sid. 303. *Jennings*, sid. 89.

² Åren 1902—06 anordnades middagspaus i regel kl. 20—21.30. *Ilbert*, sid. 128.

³ *May*, sid. 301.

⁴ Med »private bills» menas lagförslag, som — i motsats till »public bills» —

ej äro av generell natur utan blott beröra privatpersoner, enskilda sällskap eller en särskild kommun.

⁵ *Jennings*, sid. 90.

⁶ *Jennings*, sid. 106.

⁷ *May*, sid. 306 ff.

⁸ *May*, sid. 301.

Underhusets sammanträdestider

Sessionen 1937—38. Sessionsperioder: 26 okt.—23 dec., 1 febr.—14 april, 26 april—3 juni, 14 juni—29 juli, 28 sept.—6 okt., 1—4 nov.

Sammanträdestid i timmar	Okt.	Nov.	Dec.	Jan.	Febr.	Mars	April	Maj	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Total- summa
månd.—torsd.	24	149	109	0	135	170	97	153	116	152	0	1	33	25	1164
fredagar	5	21	8	0	18	19	4	12	13	20	0	0	0	0 ¹	120
Summa	29	170	117	0	153	189	101	165	129	172	0	1	33	25	1284
Antal sammanträdesdagar															
månd.—torsd.	3	18	14	0	16	19	11	18	13	16	0	1	4	3	136
fredagar	1	4	3	0	4	4	3	4	3	5	0	0	0	1 ¹	32
Summa	4	22	17	0	20	23	14	22	16	21	0	1	4	4	168

¹ prorogation.

till annan verksamhet, särskilt som de viktigaste omröstningarna i allmänhet försiggå sent på kvällen. Avsikten med de tidigare fredagssammanträdena är att förlänga underhusmedlemmarnas weekendledighet.⁹

Utskott.

De ständiga utskotten («standing committees») sammanträdde före kriget blott två gånger varje vecka, tisdagar och torsdagar kl. 11—13. Eftermiddagssammanträden förekommo blott tillfälligtvis, vanligen mot slutet av behandlingen av lagförslag, då tiden blev knapp. Ett särskilt utskott, som tillsatts för att avge förslag till reformer i husets arbetsformer, föreslog i sitt första betänkande 1945,¹ vars rekommendationer i stort sett oförändrade antogs av huset, att antalet sammanträden per vecka skulle ökas från två till tre, då så krävdes på grund av arbetsmängden, och att sammanträdestiden skulle förlängas från två till två och en halv timme. Enligt utskottets förslag skola sammanträden pågå från kl. 10.30 till kl. 13. För att möjliggöra eftermiddagssammanträden för utskotten föreslogs vidare att huset skulle kunna ajourneras efter »frågetimmens» utgång. Detta skulle innebära att utskottet kunde sammanträda kl. 16.30. — Innet hindrar att utskottssammanträden hållas, medan underhusets sammanträden pågå, men de måste avbrytas vid omröstningar i husets plenum [St. O. 47 (1)], något som i regel gör det olämpligt att sammankalla utskotten under eftermiddagen.

De särskilda utskottens («select committees») sammanträdestider överensstämmer i stort sett med de ständiga utskottens.

Fördelningen av arbetet under sessionerna.

Någon teknisk skillnad mellan propositioner och motioner i svensk bemär-

kelse existerar ej i det brittiska parlamentet. Alla förslag måste väckas av en parlamentsledamot. Regeringsförslagen framläggas därför av ministrarna i deras egenskap av medlemmar i något av parlamentets båda hus. Emellertid ha regeringsförslagen efter hand fått företrädesrättigheter av olika slag. Endast en mycket begränsad tid står numera till förfogande för andra förslag, d. v. s. med svenskt språkbruk motioner. Någon tidpunkt för inlämnande av propositioner finnes ej fastställt. Däremot regleras genom flera »Standing Orders» fördelningen av tiden i underhuset mellan regeringens förslag och vanliga ledamöters motioner. Skilda regler tillämpas, då sessionerna börja efter och då de börja före jul. I St. O. 3 (1) stadgas att regeringens lagförslag skola ha företrädesrätt alla sammanträden före påsk utom onsdagar och fredagar. Efter påsk disponerar regeringen alla sammanträden utom den första, andra, tredje och fjärde fredagen efter påskdagen samt den tredje, femte och sjätte fredagen efter pingstdagen. Ovanstående gäller, då sessionerna börja efter jul. På senare år har det emellertid varit regel, att sessionerna inletts på hösten. Regeringen skall då enligt den mycket invecklade formuleringen i St. O. 3 (2) ha företräde för sina lagförslag så många onsdagar före långfredagen, som motsvarar det antal onsdagar som den icke hade företräde före jul. Vidare disponerar regeringen lika många fredagar omedelbart före påsk som det antal fredagar minskat med tre, som den ej haft till sitt förfogande före jul. Efter påsk äro alla sammanträden reserverade för regeringen utom den andra, tredje, fjärde och femte fredagen efter påsk. På grund av den begränsade tid som sålunda står till förfogande för utanför regeringen stående underhusledamöter kunna icke alla, som så önska, få tillfälle att framlägga lagförslag. Vilka som

⁹ Jennings, sid. 89.

¹H. C. 9.

skola få motionera avgöres därför genom lottdragning.²

Regeringen disponerar icke fullständigt de dagar som reserverats för dess lagförslag. Behandlingen av de »private bills» som väckt opposition, skall enligt St. O. 6 (4) försiggå från kl. 19.30 och kan alltså medföra en viss tidsförlust för regeringen. Av större principiell betydelse är emellertid ett stadgande i St. O. 8, enligt vilket ledamot har rätt att begära husets ajournering för att diskutera en bestämd fråga av brådskande art och allmän betydelse («a definite matter of urgent public importance»). Härför fordras att han understödjes av minst 40 medlemmar. Därest mindre än 40 men mer än 10 ledamöter understödja ajourneringsförslaget, skall huset avgöra om ajournering skall äga rum. Om talmannen anser dessa villkor uppfyllda, behandlas frågan samma dag kl. 19.30. Detta är den enda möjlighet som »Standing Orders» erbjuda att omedelbart ta upp en plötsligt uppkommande betydelsefull fråga till behandling. Förslag om ajournering enligt St. O. 8 framföres alltid av en utanför regeringen stående ledamot, i regel av någon som tillhör oppositionen. Om oppositionens ledare framställer en begäran att få disponera en dag för diskussion om misstroendevotum, avslås den sällan av regeringen. Dylika debatter förekomma under de flesta sessioner.³

Sessionens arbete inledes med husens debatter om svarsadresser som en regeringsanhängare och en understödjare («Seconder») föreslå till konungens trontal. I underhuset är denna adressdebatt synnerligen uppmärksammas och ofta politiskt betydelsefull. Den tar i regel en vecka i anspråk. Oppositionen kan framlägga förslag till ändringar i svarsadressförslaget, något som är liktydigt med förslag till misstroendevotum. Enligt praxis ge motionerna om husets ajournering för jul-, påsk- och

sommarferier upphov till debatter, under vilka en kritik av regeringens allmänna politik kan framföras.⁴

St. O. 14 stadgar att varje session 20 dagar, vilka skola infalla före den 5 augusti, skola användas för budgetbehandlingen. Dess betydelse ligger numera främst däri att den ger oppositionen tillfälle till kritik av regeringens administrativa politik.

Det 1945 tillsatta särskilda procedurutskottet berör i sitt tredje betänkande, avgivet i oktober 1946, bl. a. frågan om arbetsfördelningen under sessionerna. I ett bihang återges ett utförligt memorandum av underhusets förste sekreterare, sir Gilbert Campion, vilken lämnar en statistik över det antal dagar som ägnas åt olika ärenden.⁵ Av statistiken framgår att sessionernas genomsnittliga längd under senare tid har ökat. Den var sålunda 1906—13 149 dagar, 1919—28/29 i det närmaste 133 och 1929/30—37/38 i det närmaste 158 dagar. Adressdebatten har under de tre nämnda perioderna tagit omkring 6 dagar i anspråk. För regeringens lagförslag ha under perioderna 1906—13, 1919—28/29 och 1929/30—37/38 i genomsnitt använts 56 dagar, medan icke-regeringsledamöter för sina lagförslag disponerat 11 dagar. »Private bills», som ej väckt opposition, uppta i medeltal mellan två och tre dagar. Återstoden av sessionerna användes främst för budgetbehandlingen jämte angränsande ärenden. Då den tid som ägnas åt adressen till trontalet, debatter om misstroendevota och budgetbehandlingen har sin största betydelse för oppositionen på grund av de möjligheter som därvid ges till kritik av regeringens politik, finner Campion att den tid som disponeras av regeringen för lagstiftningsarbete blott utgör 43 procent av antalet sammanträdesdagar under sessionerna.

I fråga om tidsindelningen under sessionerna föreslår utskottet inga genomgripande förändringar. Enligt dess mening böra emellertid inga onsdagar användas för »private members bills» utan i stället de första tjuo fredagarna under sessionerna. Härigenom skulle dessa lagförslag fördelas jämnare under sessionerna och huset få mera tid vid sessionernas början för behandling

² May, sid. 283, 350.

³ Moy, sid. 285.

⁴ Jennings, sid. 102 ff. May, sid. 287. Om adressdebatten se *Thermænius*.

⁵ H. C. 189 sid. 50 ff.

av regeringens lagförslag. Reformen skulle dock minska den för icke-regeringsmedlemmar tillgängliga tiden för framläggande av lagförslag något. Enligt utskottets mening skulle emellertid möjligen lika många sådana lagförslag kunna medhinnas per session som under mellankrigstiden, under vilken det genomsnittliga antalet var tio.

I överhuset har något behov ej förelegat av en noggrann uppdelning av tiden för behandling av olika ärenden. Någon särskild tid reserveras ej för regeringen. »Public bills» äga emellertid enligt överhusets »Standing Orders XXI» företräde tisdagar och torsdagar. Denna bestämmelse försättes emellertid ofta ur kraft. Mot slutet av sessionerna, då arbetsbördan i överhuset regelbundet är störst, ges regeringens lagförslag företräde framför andra ärenden.⁶

Utskottsväsendet.

Parlamentet har ett väl utvecklat utskottsväsen med delvis mycket gamla rötter. Gemensamma utskott (»joint committees») bestående av ett lika antal medlemmar från vardera huset tillsätts stundom på begäran av något av de båda husen.⁷ Därvid tillämpas följande procedur. Det hus som önskar att ett gemensamt utskott skall tillsättas, antar en resolution härom och sänder ett meddelande till det andra huset med begäran om dess medverkan. Om denna begäran bifalles, utser det hus som tagit initiativet ett antal medlemmar till det beslutade gemensamma utskottet, varefter det andra huset utser lika många utskottsmedlemmar. Gemensamma utskott kunna tillsättas för såväl »public» som »private bills». I båda husen väljas medlemmarna i gemensamma utskott för »public bills» direkt, medan ledamöterna i utskott för »private bills» utses av husens valutskott. Båda husen utfärda instruktioner för de gemensamma utskotten. Dessa måste vara lika omfattande, och utskottens uppgifter kunna ej vidgas genom ett ensidigt beslut av ettdera huset. Kvorum

föreligger, om tre lordar samt ett av underhuset fastställt antal av dess ledamöter äro närvarande. Ordförande kan utses bland över- eller underhusets representanter. I gemensamma utskott tillämpas överhusets procedurregler. Ett gemensamt utskottsutlåtande framlägges för båda husen. Ordföranden avlägger rapport i det hus som han tillhör medan detta uppdrag i det andra huset utföres av en av utskottet särskilt utsedd ledamot. I stället för gemensamma utskott kunna förekomma överläggningar mellan utskott, som ha att behandla likartade ärenden.⁸ De gemensamma utskotten ha en rent tillfällig karaktär; ständiga utskott av denna typ förekomma ej.

Övriga utskott tillsätts av vardera huset för sig. Utskottsväsendet i de båda husen har många gemensamma drag. Nedan lämnas emellertid först en redogörelse för underhusets utskott, varefter förhållandena i överhuset i korthet behandlas.

Underhuset.

Fyra olika slag av utskott finnas, nämligen utskott av hela huset (»committees of the whole House»), ständiga utskott (»standing committees»), särskilda utskott (»select committees») samt utskott för behandling av »private bills» (»committees on private bills»). Till »select committees» ha här räknats de s. k. »sessional committees».

Utskott av hela huset. (»Committees of the Whole House»).

Ett utskott av hela huset består, som namnet anger, av alla medlemmar i underhuset. Denna säregna, för England utmärkande utskottstyp förklaras mot bakgrunden av det engelska parlamentets historiska utveckling. Den uppkom vid början av 1600-talet, då de då fö-

⁶ May, sid. 278.

⁷ May, sid. 625 ff.

⁸ May, sid. 631.

rekommände större utskotten svälde ut till att omfatta alla husets medlemmar.⁹ Denna utveckling var ett led i underhusets strävan att frigöra sig från regeringsmaktens påtryckningar.¹ Sedan dessa motiv försvunnit, bibehölls emellertid utskotten av hela huset. Dessa ha alltjämt betydelsefulla uppgifter att fylla, även om deras användning under senare tid inskränkts genom vissa reformer.

Ett utskott av hela huset tillsättes genom att underhuset beslutar att omedelbart eller en kommande dag konstituera sig som utskott. Förhandlingar i utskott av hela huset ledas ej av talman utan av ordföranden i »Committee of Ways and Means» (som samtidigt är husets vice talman, »Deputy Speaker») samt vid förfall för denne av vice ordföranden. Om dessa båda äro förhindrade, handhaves ordförandeskapet av en av de tio underhusledamöter som enligt St. O. 80 (4) vid början av varje session utnämnas av talmännen för att vid behov tjänstgöra som utskottsordförande. I stället för underhusets förste sekreterare (»the Clerk of the House») tjänstgör, då huset är konstituerat som utskott, den biträdande sekreteraren (»the Clerk Assistant».)²

Kvorum i utskott av hela huset är det samma som vid underhusets vanliga sammanträden, d. v. s. fyrtio. Sammanträdesformerna äro i stort sett likartade men i vissa avseenden enklare och friare. Sålunda får en ledamot tala mer än en gång i varje fråga, vilket ej är tillåtet vid husets vanliga sammanträden.³ Vidare behöva framlagda förslag ej understödjas av mer än en ledamot, medan eljest formellt två förslagsställare erfordras. Utskotten av hela huset avses ge tillfälle till en diskussion i detalj av ärendena. Dessa utskott kunna formellt vara av olika slag; viktigast äro »Committee of Supply» för behandling

av budgetens utgiftssida och »Committee of Ways and Means» för dess inkomstsida.⁴

När överläggningarna i utskott av hela huset äro avslutade, avlägger ordföranden rapport till underhuset om resultatet av förhandlingarna.

Före 1907 hänvisades lagförslag i regel efter andra läsningen till behandling i utskott av hela huset. Häri genomfördes emellertid detta år en genomgripande förändring. Till utskott av hela huset hänvisas numera främst budgetfrågor. (St. O. 46.). Dessutom kan underhuset efter särskilt beslut behandla även andra lagförslag i utskott av detta slag. (Tidigare behandlades viktiga frågor ofta i utskott av hela huset.) Regel är emellertid att lagförslag hänvisas till »standing committees», vilka äro utskott i egentlig mening.

Ständiga utskott (»Standing committees»).

Det engelska underhusets »Standing committees» kunna betraktas som ett mellanting mellan »Committees of the Whole» och »Select committees».⁵ Enligt St. O. 47 skola fem ständiga utskott tillsättas för behandlingen av lagförslag och andra frågor, som skola hänskjutas till ständigt utskott. Förhandlingarna äro, då utskotten ej själva annorlunda besluta, offentliga. Av de ständiga utskotten behandlar ett uteslutande ärenden rörande Skottland. Detta utskott är sammansatt enligt helt andra principer än de övriga. Det skall omfatta alla representanter för de skotska valkretsarna jämte tio till femton andra ledamöter. Dessa sistnämnda utses på sådant sätt, att partiställningen i så stor utsträckning som möjligt överensstämmer med den i underhuset. — Ett ständigt utskott, som har att behandla ett ärende som uteslutande hänför sig till

⁹ Petersson, sid. 19.

¹ Petersson, sid. 17.

² May, sid. 570.

³ May, sid. 571.

⁴ Se härom avdelningen om budgetbehandlingen.

⁵ Petersson, sid. 140.

Wales och grevskapet Monmouthshire, skall enligt St. O. 48 omfatta alla representanter för dessa områden. Detta möjliggöres genom den nedan omnämnda rätten för valutskottet att vid behov göra ändringar i utskottens sammansättning. Emellertid bör skillnaden noga fasthållas mellan det fasta, permanent verksamma skotska utskottet och det walesiska, bildat endast tillfälligtvis genom en modifikation av sammansättningen av ett ständigt utskott.

Vart och ett av de ständiga utskotten består av 30—50 medlemmar, utsedda av valutskottet, som vid sitt val skall taga hänsyn till husets sammansättning och som har rätt att på grund av medlemmars frånvaro eller på deras egen begäran utesluta dessa och utse andra i deras ställe. Valutskottet har rätt att för behandlingen av varje till utskottet remitterat ärende utöver de ordinarie ledamöterna utse 10—35 extra medlemmar, »additional members» (St. O. 48). Deras uppgift är att företräda sakkunskapen. I det skotska utskottet är förhållandet det motsatta. Där skola de extra medlemmarna representera objektiviteten till skillnad från de skotska representanternas direkta engagemang i de behandlade frågorna.

Tidigare stadgades i arbetsordningen att vid val till utskott hänsyn skulle tagas till de grupper av ärenden, som remitterats, och till medlemmarnas kvalifikationer. Denna bestämmelse betingades av förhållandena före 1907, då en preciserad kompetensfördelning var genomförd mellan de dåvarande två ständiga utskotten. Numera existerar, frånsett det skotska utskottet, ingen rationell arbetsfördelning och ingen specialisering inom de ständiga utskotten.

Ärendena fördelas mellan utskotten av talmannen. Regeringens lagförslag skola ha företrädesrätt i alla ständiga utskott utom ett. [St. O. 47 (3, 4)]. Valutskottet avgör vilket av de fem utskot-

ten som skall ge företräde åt lagförslag från icke-regeringsledamöter.

Talmannen utser ordförande i de ständiga utskotten bland medlemmarna i »the chairman's panel» (se nedan sid. 91). Förhandlingsreglerna i de ständiga utskotten ha så nära som möjligt anpassats efter de i utskott av hela huset tillämpade. De i de sistnämnda samt i underhusets plena tillämpade debattrestriktionerna »kangaroo» och »clôture» användas sålunda i de ständiga utskotten blott med den skillnaden att för beslut om clôture fordras en majoritet av tjugo i stället för hundra [St. O. 47 (5)]. Kvorum i ständigt utskott är tjugo [St. O. 47 (1)]. Vid omröstningar uppläser sekreteraren namnen på utskottsledamöterna, vilka svara »ja», »nej», eller »avstår». Ordföranden röstar endast då antalet ja- och nejroster är lika.⁷ Stenografiska protokoll föras, och redogörelser för förhandlingarna publiceras regelbundet.⁸

En skillnad mellan underhusets plena samt utskotten av hela huset å ena sidan och »standing committees» å den andra är att partiledningarna ej kontrollera arbetet i de senare. Inspiskarna hålla sig ej underrättade om medlemmarnas närvaro, och vid omröstningarna ges inga signaler till utanför utskottslokalen befintliga ledamöter.⁹ Dessa förhållanden ge överläggningarna i de ständiga utskotten en mera saklig, mindre politisk prägel.

Ministrarna äro alltid närvarande i de ständiga utskotten, då något ärende från deras departement behandlas. De biträdas härvid av vissa ämbetsmän, bl. a. departementstjänstemän.¹ Bland dessa ämbetsmän kunna nämnas »the Parliamentary Counsel to the Treasury», som har ansvaret för lagförslagets formella beredning. »The Parliamentary Counsel» och hans närmaste man, »the Assistant Parliamentary Counsel», biträda ministrarna vid

⁶ Se nedan sid. 00.

⁷ May, sid. 584, 622.

⁸ May, sid. 624.

⁹ Petersson, sid. 146.

¹ Petersson, sid. 147 ff.

ställningstagandet till ändringsförslag, som framkomma under utskottsbehandlingen.

Framläggande av ändringsförslag, »amendments», är utmärkande för den engelska lagbehandlingen. Motförslag framföras däremot ej. Inte heller förekommer någon systematisk omarbetning av lagförslag. Ändringsförslag som framställas i huset medan utskottsbehandlingen pågår, tas upp till behandling i utskottet. Detta innebär att i själva verket samtliga husets medlemmar och ej blott utskottsledamöterna ha rätt att framlägga ändringsförslag för utskottet. När ett ständigt utskott avslutat behandlingen av ett ärende avges rapport till huset i den formen att förhandlingsprotokollen framläggas.

Det stora medlemsantalet i de engelska ständiga utskotten ger dessa en representativ karaktär. Då de olika ständiga utskotten, med undantag av det skotska utskottet, ej specialisera sig på särskilda grupper av ärenden, kan däremot särskild sakkunskap icke i större utsträckning utbildas hos utskottsledamöterna. De ständiga utskottens uppgifter äro deliberativa, icke utredande, »de äro miniatyrrupplagor av huset i dess helhet».²

På förslag av 1945 års procedurutskott ha vissa förändringar av de ständiga utskottens organisation genomförts. Antalet ständiga utskott är ej längre fixerat; blott så många skola utses som befinnas nödvändigt för behandling av från huset kommande lagförslag. Denna ökning av antalet ständiga utskott har i sin tur nödvändiggjort en sänkning av utskottens minimiantal av fasta ledamöter från 30 till 20, av »additional members» från 35 till 30 och av kvorum från 20 till 15.

En grundlig reorganisation av de ständiga utskotten föreslås av sir Gilbert Campion i dennes ovannämnda memorandum.³ Enligt Campions förslag skulle utom det skotska utskottet två stora ständiga utskott tillsättas, vardera bestående av 75—100 medlemmar. Dessa utskott skulle uppdelas i tre un-

derutskott med 25 medlemmar. Underutskotten borde övertaga utskottsgranskningen och avge utlåtande, icke till huset självt utan till »moderutskotten», vilka sedan i sin tur finge avlägga rapport för underhuset. Fördelen med detta system skulle ligga däri att den i detalj gående debatt som alltid förekommer efter utskottsutlåtandenas avgivande kunde överflyttas från underhuset till de föreslagna stora utskotten. Campions förslag avvisas emellertid av 1945 års särskilda procedurutskott i dess tredje betänkande därför, att den föreslagna utskottsreformen skulle innebära en inskränkning av de enskilda underhusledamöternas rättigheter samt vara till skada för mindre partier, som ej kunna få en tillfredsställande representation i utskotten.

Särskilda utskott (»Select committees»).

För behandling av vissa lagförslag liksom för andra ärenden kunna tillsättas »Select committees». Termen säger i sig själv intet annat än att utskottet är »utvalt», d. v. s. dess medlemstal begränsat.⁴ St. O. 53 stadgar att antalet medlemmar ej utan särskilt beslut av underhuset får överstiga femton. I regel ha de särskilda utskotten bestått av högst femton medlemmar, men »Select committees» med högre medlemstal ha ibland förekommit. Underhusmedlemmar som ej tillhöra utskottet ha, om annat ej särskilt stadgas, rätt att närvara vid sammanträdena. Medlemmar i särskilda utskott utses i regel av underhuset på förslag av någon ledamot. Tidigare var det i underhuset regel att den ledamot på vilkens förslag ett särskilt utskott tillsatts även fick föreslå dess medlemmar, men numera väljas ledamöterna på förslag av regeringens inspektör även i sådana utskott, som tillkommit på initiativ av icke-regeringsledamöter.⁵ Det brukar eftersträvas att de olika partierna skola bli så rättvist representerade som möjligt. Särskilda utskott för »private bills» bruka tillsät-

² Petersson, sid. 154.

³ H. C. 189.

⁴ Petersson, sid. 155.

⁵ May, sid. 577.

tas på förslag av valutskottet. Underhuset kan, om så befinnes lämpligt, öka antalet ledamöter i ett redan tillsatt särskilt utskott.

Utskotten utse vanligen själva ordförande, som väljes vid det första sammanträdet.⁶ Någon permanent vice ordförande tillsättes ej, utan utskottsledamöterna välja en tillfällig ersättare, då ordföranden har förhinder. De särskilda utskottens ordförande ha en helt annan ställning än ordförandena i ständiga utskott, sakna deras disciplinära befogenheter men kunna taga aktiv del i förhandlingarna. Clôture och »kangaroo» förekomma ej.⁷ Sättet för omröstningar är detsamma som i de ständiga utskotten. Kvorum brukar fastställas till tre, då medlemsantalet är sju och till fem, om antalet utskottsledamöter är mellan åtta och tjugotre.⁸ Utskotten få ej utan underhusets tillåtelse sammanträda, då huset är ajournerat. Efter underhusets medgivande kunna de arbeta på avdelningar, »subcommittees».⁹

Särskilda utskott tillsätts för behandling av lagförslag (»committees on bills») eller för utredningar och undersökningar (»committees of inquiry»). De senares uppgift är ofta att utreda behovet av lagstiftning inom något visst område. De särskilda utskottens betydelse är numera betydligt mindre än tidigare, främst beroende på att efter utskottsväsendets omorganisation 1907 de flesta lagförslag hänvisas till ständigt utskott. ¹ »Select committees» kunna betecknas som underhusets organ för inhämtande av upplysningar. De ha rätt att anställa vittnesförhör. Till skillnad från de ständiga utskotten är de särskilda utskottens uppgift ej främst att överlägga utan att göra utredningar. »Select committees» kunna tillsättas för att undersöka lämpligheten av reservationer, som blivit föremål för

stark kritik i parlamentet, en kritik, som ofta har föregåtts och inspirerats av debatt i pressen. Ett undersökningsutskott kan emellertid tillsättas även för utredning av en fråga, i vilken någon oenighet mellan regeringen och underhuset ej finnes. I det sistnämnda fallet kan utskotts tillsättande föränledas av att regeringen före genomförandet av en betydelsefull lagstiftningsreform redan på ett tidigt stadium vill söka kontakt med stämningen i underhuset.

Som ovan framhållits ha de särskilda utskotten rätt att anställa vittnesförhör. Som vittnen kunna kallas såväl parlamentsledamöter som andra personer, vilka besitta speciell sakkunskap inom det område som utskottens undersökningar beröra. Tillkallade vittnen äro skyldiga att infinna sig och att medföra de dokument som utskotten anse nödvändiga.² De måste besvara alla framställda frågor och kunna åläggas edgång. Genom en särskild lag, »the Witnesses Protection Act», äro de skyddade mot all påföljd för sina uttalanden inför underhusets utskott.³ Över vittnesförhören föras stenografiska protokoll.⁴ Förhören ledas av ordföranden, men varje utskottsledamot har rätt att ställa frågor till vittnena. Vittnesförhören äro offentliga; utskottens överläggningar äga däremot alltid rum inom lyckta dörrar. Utskottens egna överläggningar äro av underordnad betydelse i jämförelse med vittnesförhören. Då dessa äro avslutade, uppgör ordföranden ett förslag till utlåtande, vilket genomgår tre läsningar i utskottet, varunder ändringsförslag kunna framställas.⁵ Minoriteten framlägger ofta ett eget förslag som alternativ till ordförandens. Reservationer förekomma ej, men då utskottens förhandlingsprotokoll framläggas i underhuset samtidigt med ut-

⁶ May, sid. 583.

⁷ May, sid. 584.

⁸ May, sid. 585.

⁹ May, sid. 601.

¹ Petersson, sid. 156.

² May, sid. 588.

³ May, sid. 594.

⁴ May, sid. 595.

⁵ May, sid. 602 ff.

låtandet, blir minoritetens ståndpunkt det oaktat känd för huset.

De särskilda utskotten tillsätts blott för en session. Om ett utskott ej hin- ner slutföra sitt arbete före sessionens slut, avger det en rapport härom till underhuset och begär att ett utskott skall tillsättas följande session för frå- gans fortsatta behandling.⁶

De särskilda utskottens kompetens vilar ej på några konstitutionella be- stämmelser utan enbart på underhusets beslut. Genom husets instruktioner kun- na deras uppgifter såväl vidgas som in- skränkas.⁷ Gentemot underhuset inta de en mindre självständig ställning än de ständiga utskotten. Deras främsta vär- de torde vara den parlamentariska kon- troll, som genom dem möjliggöres.

»Sessional committees».

Varje session tillsätts ett antal ut- skott, vilka ifråga om sammansättning överensstämmer med »select commit- tees» men i motsats till dessa alltid få behandla vissa bestämda grupper av ärenden. I underhuset finnas tio »sessio- nal committees», huvudsakligen med uppgifter i fråga om husets inre organi- sation. De äro »Committee of Public Accounts», »Standing Orders Commit- tee», »Committee of Selection», »Com- mittee on Unopposed Bills», »Commit- tee of Privileges», »Select Committee on Publication and Debates Reports», »Committee on Public Petitions», »Se- lect Committee on Estimates», »Select Committee on Kitchen and Refresh- ment Rooms» och »Select Committee on Statutory Rules and Orders». De fyra förstnämnda skola tillsättas enligt be- stämmelser i »Standing Orders», me- dan de övriga utses efter särskilt beslut varje session.

Bestämmelserna om valutskottet (»Committee of Selection») återfinnas i

»Standing Orders for private bills» 109 —118. Detta utskott består av elva le- damöter, som utses vid början av varje session och av vilka tre bilda kvorum. Förhandlingarna ledas av ordföranden i utskottet för »standing orders». Ut- skottets valuppgifter ha tidigare be- handlats; större delen av dess arbete ägnas emellertid »private bill»-lagstift- ningen (härom se nedan sid. 95). De uppgifter, som tillkomma »public ac- counts committee» samt »committee on estimates», beskrivas nedan under fi- nanskontroll och budgetbehandling.

Petitionsutskottet granskar inkomna petitioner och avger vid behov utlåtan- den härom till underhuset.⁸ Då peti- tionsförfarandet numera mist större delen av sin betydelse, äro de uppgif- ter som åvila detta utskott föga tyng- ande. Detsamma gäller privilegieutskot- tet, som har att granska privilegiefrågor. Antalet ledamöter i sistnämnda utskott är i regel tio.⁹ Publikationsutskottet har vissa kontrolluppgifter beträffande par- lamentstrycket.¹ Vilka uppgifter resta- urantutskottet, »the kitchen and refresh- ment rooms committee», sysslar med, torde utan vidare framgå av namnet.

Utskottsbehandlingen av »private bills».

För »private bills», som vanligen ej äro av större politisk betydelse, tilläm- pas en särskild utskottsbehandling, var- om stadgas i underhusets Standing Or- ders för »private bills». »Private bills» hänvisas till valutskottet, som uppde- lar dem i bestridda och obestridda (»opposed» och »unopposed»), alltefter- som besvär och motpetitioner inläm- nats eller ej. Unopposed »private bills» remitteras av valutskottet till »the com- mittee on unopposed private bills», som består av fem medlemmar, ordfö- randen i »Ways and Means», vilken då

⁶ May, sid 609.

⁷ Petersson, sid. 164.

⁸ May, sid. 804. Medborgarna ha i England rätt att vända sig till parla-

mentet med besvär och önskemål. Se härom May, sid. 794 ff.

⁹ May, sid. 134.

¹ May, sid. 247.

han är närvarande alltid skall vara utskottets ordförande, vice ordföranden i »Ways and Means» samt tre ledamöter, som utses av ordföranden i detta utskott inom en grupp vald av valutskottet vid början av varje session. Kvorum i utskottet är tre (St. O. Pr. B. 132). För omstridda förslag tillsätter valutskottet efter behov mindre utskott, bestående av tre medlemmar jämte ordföranden, varvid vanligtvis en hel grupp bills hänvisas till varje dylikt utskott (St. O. Pr. B. 119). Dessa utskott kunna enligt St. O. Pr. B. 121 ej utan särskilt tillstånd av underhuset sammanträda, om mer än en av deras ledamöter är frånvarande. Ordföranden deltar i omröstningarna men har dessutom vid paria vota utslagsröst (St. O. Pr. B. 135). Förhandlingarna i »private bills committees» ha en rent domstolsmässig karaktär, något som med hänsyn till de ärenden, som där avgöras, är naturligt. Av »private bills» intresserade enskilda personer ha rätt att inlämna petitioner och besvär. De närvara, då deras mål behandlas, och förhöras av ordföranden, vilken ofta kan sägas diktera besluten. Parterna biträddas av advokater på samma sätt som i en domstolsprocess. Ordföranden avlägger rapport för underhuset, då förhandlingarna i ett ärende äro avslutade. Det reella avgörandet ifråga om »private bills» ligger i regel hos utskotten, ehuru omröstningar i underhuset om sådana lagförslag ingalunda äro uteslutna.²

Speciella uppgifter med avseende på »private bill»-lagstiftningen har »the committee on Standing Orders», bestående av fyra ledamöter, vilken har att avgöra, huruvida dispens skall beviljas från arbetsordningens bestämmelser om »private bills», där dessa ej iakttagits av förslagsställarna (St. O. Pr. B. 103—108). Slutligen kunna nämnas »the referees on private bills», vilka fatta be-

slut i frågor om utomståendes rätt att under behandlingen av en »private bill» föra talan i målet (St. O. Pr. B. 89—102).

Överhuset.

I överhuset finnas utskott av hela huset, »select» och »sessional committees» samt »committees on private bills». Däremot finnas inga »standing committees». Den följande redogörelsen behandlar endast de punkter på vilka överhusutskottens organisation och arbetsformer skilja sig från de i underhusets utskott tillämpade.

I utskott av hela huset ledas förhandlingarna av överhusets utskottsordförande (»the chairman of committees»). För »select committees» är ej som i underhuset någon maximisiffra för antalet medlemmar fastställd. Dessa utses direkt av överhuset, som också tillsätter ordförande. Denne har ej utslagsröst. Då vid en omröstning antalet ja- och nejroster fördela sig lika, anses frågan ha fallit.³ Tre närvarande utgöra vanligtvis kvorum.⁴

I överhuset finnas sju sessional committees bland vilka kunna nämnas »the Standing Orders committee», valutskottet och privilegieutskottet, vilka fylla uppgifter motsvarande underhusets utskott med samma namn. »The committee for the journals» utgör en motsvarighet till underhusets publikationsutskott.

»Unopposed private bills» behandlas i ett femmannautskott, vars medlemmar utses av valutskottet, som även tillsätter femmannautskottets ordförande. (Standing Orders of the Lords relative to private bills 121). Andra »private bills» hänvisas till överhusets utskottsordförande, som enligt arbetsordningens bestämmelser skall behandla dem i ett utskott, men i realiteten ensam utför huvudparten av arbetet.⁵

² Petersson, sid. 173.

³ May, sid. 584.

⁴ May, sid. 585.

⁵ May, sid. 964.

Finanskontroll och budgetbehandling.

Den parlamentariska finanskontrollen består dels i en kontroll över utgiftsstatens fastställande, dels i en rätt att granska, huru den beslutade utgiftsstaten efterlevs.

Underhusets revision av regeringens finansförvaltning ombesörjes av »the committee of public accounts». Bestämmelserna om detta utskott återfinnas i St. O. 74. Utskottet skall granska »räkenskaper visande fördelningen av de summor, som beviljats av parlamentet för att bestrida offentliga utgifter». Antalet ledamöter i utskottet, vilket väljes vid början av varje session, får ej överstiga femton. Kvorum i utskottet är fem. Utskottet har rätt att inhämta upplysningar, skriftliga såväl som muntliga. De senare erhållas genom vittnesförhör.

Praxis har blivit att överlämna majoriteten av platserna i utskottet åt oppositionen. Även ordföranden väljes ur oppositionen. Regeringens anhängare disponera sex av de femton platserna.⁶ Utskottets granskning har ingen politisk karaktär utan är av rent tekniskt formell natur. Den kan närmast jämföras med de svenska statsrevisorernas arbete. Utskottet arbetar under ledning av »the comptroller and auditor general», vilkens uppgift är av kontrollerande natur. Det material, som föreligger till utskottets granskning, har alltså redan genomgått av honom. Detta system har visat sig i hög grad fördelaktigt för utskottets arbetsförmåga.

Ett nära samarbete förekommer mellan utskottet och »the Treasury», finansdepartementet. »The financial secretary» deltar i utskottets arbete. Dessutom upprätthålles en ständig korrespondens mellan ministeriet och utskottet. Det senare utövar fortlöpande kontroll över medelsförvaltningen. Betydelsen av denna kontroll begränsas dock därigenom att den alltigenom har karaktär av efterhandsgranskning.

Under de båda världskrigen tillsattes, 1917 och 1939, särskilda utskott för

granskning av det sätt på vilket krigsutgifterna användes (»Select Committee on National Expenditure»). Denna granskning måste givetvis omgivas med sträng sekretess.

Den egentliga budgetbehandlingen, fastställandet av utgifts- och inkomststaten, försiggick till 1912 uteslutande i två utskott av hela huset, »Committee of Supply» och »Committee of Ways and Means». Då användandet av utskott av hela huset blott innebär ett förenklande av proceduren vid underhusets sammanträden och ej någon utskottsbehandling i egentlig mening, kan någon utskottsgranskning av budgeten i vanlig mening ej sägas ha existerat före denna tidpunkt. Under åren 1912—14 tillsattes dock en »select committee» för budgetbehandlingen. I utskottsbetänkanden 1917 och 1918 föreslogs, att varje session skulle tillsättas två »standing committees on estimates» med vardera femton ledamöter. Till dessa utskott borde utgiftsstaten remitteras och fördelas mellan dem av ordföranden i »committee of ways and means». Vid behov skulle ett tredje utskott kunna inrättas.⁷ Dessa förslag blevo emellertid ej genomförda. I stället bestämdes år 1919, att alla huvudtitlar (»estimates») utom de, som rörde fastställandet av manskapsstyrkorna inom armén, marinen och flyget, skulle hänvisas till ständigt utskott. Detta system ändrades dock redan 1921, då en »estimates committee» ånyo tillsattes. Detta utskott har sedan tillsatts varje år fram till 1939. Det har under krigsåren ersatts av ett annat utskott, som emellertid endast haft att granska förslagen till försvarsutgifter. Detta utskott har arbetat under stor sekretess.⁸ Den uppgift som åvilar budgetsutskottet är att granska detaljerna i utgiftsstaten. Den budgetgranskning som försiggår i ett utskott av hela huset (»Ways and Means») har mist sin ursprungliga karaktär och utgör en all-

⁶ Petersson, sid. 178.

⁷ Petersson, sid. 196.

⁸ May, sid. 642.

män vidräkning med regeringens administrativa politik.

Budgetbehandlingen äger rum i de två nämnda utskotten av hela huset, »Committee of Supply» för budgetens utgiftssida, och »Committee of Ways and Means» för dess inkomstsida.

Budgetåret börjar i England den 1 april. Regeringens förslag till utgiftsstat framlägges vanligen för »the Committee of Supply» omkring den 1 mars. Utgiftsstaten består av flera huvudtitlar, vilka i sin tur äro indelade i en rad anslagsrubriker. Vissa anslag måste beviljas före utgången av mars månad, så att regeringen disponerar medel för utgifterna tills utgiftsstaten i sin helhet blivit godkänd.⁹ Enligt St. O. 14 skall underhuset ägna tjugo dagar, vilka skola infalla före den 5 augusti, åt behandlingen av utgiftsstaten, vissa tilläggsanslag dock undantagna. De delar av budgeten, som ej hunnit behandlas, måste under de sista dagarna gå till votering utan debatt.

Då utgiftsstaten behandlats i »Committee of Supply», framlägges den i sin helhet för underhuset i form av flera »consolidated fund bills» samt »the appropriation bill». Anslagsbesluten ske i form av lagar (»acts»).

Budgetens inkomstsida behandlas som nämnt i ett utskott av hela huset, »Committee of Ways and Means». För detta utskott framlägger finansministern sitt förslag till täckande av statens utgifter i ett stort tal, som stundom kan nå en anseelig längd. Han avger därvid förslag till beskattning för det följande året. Då utskottsbehandlingen är avslutad, framlägges finansministerns budgetförslag för underhuset såsom årets »Finance Bill», vilken efter antagandet och den kungliga sanktionen blir »the Finance Act». Då budgetförslagen anta-

gas i lagform, måste de liksom andra lagförslag genomgå tre läsningar.¹

Överhuset är i budgetfrågor maktlöst, då finanslagar en månad efter underhusets antagande skola överlämnas till konungens saktion, även om överhusets bifall ej vunnits.²

I fråga om finanskontrollen föreslår 1945 års procedurutskott att »Public Accounts Committee» och »Estimates Committee» skola sammanslås till ett utskott med namnet »Public Expenditure Committee».³

Ledningen av parlamentets arbete.

Underhuset.

Ledningen av underhusets arbete utövas av talmannen (»the Speaker»). Denne väljes för en hel parlamentsperiod omedelbart efter parlamentets öppnande. Vid detta val fungerar »the Clerk», underhusets förste sekreterare, som ordförande. En ledamot av huset, som ej är minister, föreslår att en viss medlem skall utses till talman. Om något annat förslag ej framkommer, väljer underhuset den föreslagne; i annat fall kan omröstning visa sig nödvändig. Valet godkännes formellt av konungen. Talmannen behåller sitt ämbete under hela parlamentsperioden, såvida han ej själv skulle önska avgå exempelvis för att motta någon statlig tjänst eller på grund av sjukdom. I dylikt fall eller vid talmannens frånfalle anordnas nyval i ovan angiven ordning.⁴ Ehuru till ny talman alltid väljes en medlem av regeringspartiet,⁵ omväljes den en gång utsedde talmannen så länge han själv önskar det, även om partiförhållandena i underhuset skulle ändras.⁶ I regel brukar man ej heller vid underhusval i talmannens valkrets uppställa någon annan kandidat än denne.⁷ Det anses ej

⁹ May, sid. 639.

¹ May, sid. 759 ff.

² May, sid. 777.

³ H. C. 189, sid. 15.

⁴ May, sid. 268 ff.

⁵ Om talmansvalets politiska betydelse jfr *Heckscher*, sid. 122.

⁶ Den nuvarande talmannen (D. Clifton Brown) valdes efter företrädarens frånfalle 1943 av ett underhus med konservativ majoritet och omvaldes utan opposition efter laboursegern 1945.

⁷ *Jennings*, sid. 58.

lämpligt att till talman välja en person, som är hårt engagerad i partipolitiken.⁸ Talmannens opartiska och oberoende ställning understrykes ytterligare av det höga arvode, som han åtnjuter (5 000 pund årligen).⁸ Han har dessutom fri bostad i parlamentsbyggnaden. Vid sin avgång brukar han tråda tillbaka även som ledamot av underhuset och förlänas i regel pärsvärdighet.¹

Talmannen är dels underhusets representant i dess förbindelser med konung och regering, överhuset och andra myndigheter utanför parlamentet, dels ledare av husets förhandlingar, som tillser att de fastställda reglerna för dessa följas. Under debatterna har han mycket vidsträckt befogenheter. (Härom nedan sid. 98). Han deltagar ej i debatterna men äger vid voteringar utslagsröst. Talmannen har vissa kontrolluppgifter i fråga om underhusets administration och bär genom en av honom utsedd utgivare ansvaret för husets protokoll.² För utvecklandet av underhusets praxis ha talmännen haft så stor betydelse att det kunnat sägas att de i realiteten skapat underhusets arbetsordning.³ Denna är visserligen till stor del utformad i skriftliga bestämmelser, men deras tolkning åvilar talmannen och är av prejudicerande betydelse.⁴ Talmannens auktoritet är synnerligen stor; han står i rang närmast efter »the Lord President of the Council».⁵

Förutom talman väljer underhuset på förslag av underhusledaren (en av ministrarna) vid början av varje parlamentsperiod en ordförande för »the Committee of Ways and Means», vilken skall leda förhandlingarna, då underhuset är konstituerat som utskott.

Som ställföreträdare för »the Chairman of Ways and Means» väljes samtidigt en vice ordförande (»Deputy Chairman».⁶ Enligt St. O. 80 skola ordföranden och vid förfalli för denne vice ordföranden i »Ways and Means» i egenskap av »Deputy Speaker» (vice talman) ersätta talmannen, då denne tillfälligt är förhindrad att fullgöra sina åligganden. Ordföranden i »Ways and Means» har icke samma oberoende ställning som talmannen. Han väljes på förslag av en minister, och brukar ej omväljas efter omkastning av partisituationen i underhuset.⁷ I likhet med talmannen deltar han ej i husets debatter och omröstningar. Han har endast utslagsröst, när han fungerar som ordförande i »Committee of the Whole House». Ordföranden i »Ways and Means» har dessutom vissa kontrollerande uppgifter i samband med »private bill»-lagstiftningen.⁸

Enligt St. O. 80 (4) skall talmannen vid början av varje session utse minst tio ledamöter, vilka vid behov skola kunna tjänstgöra som ersättare för ordföranden i »Ways and Means». Inom denna grupp utser talmannen också ordförande i de ständiga utskotten. Medlemmarna i »the Chairman's panel» utses oberoende av partihänsyn, men ordföranden och vice ordföranden i »Ways and Means» ingå alltid.⁹

Underhusets kanslipersonal utgöres av fast anställda ämbetsmän. Den förnämsta av dessa är »the Clerk of the House», husets förste sekreterare, vars officiella titel är »Under Clerk of the Parliaments». Denne utnämnes på livstid av konungen, efter förslag av premiärministern.¹ Vid val av talman samt

⁸ *Jennings*, sid. 55.

⁹ *Jennings*, sid. 58.

¹ *May*, sid. 235.

² *May*, sid. 236.

³ *Heckscher*, sid. 122.

⁴ *May*, sid. 235.

⁵ *May*, sid. 234. Symbolen för talmannens myndighet är spiran (»the mace»), som då han leder förhandlingarna alltid ligger på hans bord och bäres fram-

för honom, då han inträder i och lämnar sessionssalen samt då han deltagar i processioner vid högtidliga tillfällen. Han bär under sammanträdena alltid peruk.

⁶ *Jennings*, sid. 62.

⁷ *May*, sid. 238.

⁸ *May*, sid. 858 ff.

⁹ *Jennings*, sid. 63 f.

¹ *Ilbert*, sid. 142.

vid tillfällen, då denne och hans ersättare äro förhindrade att presidera, leder han husets förhandlingar. Vid sin sida har han två biträdande sekreterare, vilka utses av konungen efter förslag av talmannen och kunna avlägsnas från sina poster efter beslut av underhuset.² Var och en av de tre sekretärerna är chef för en avdelning av husets sekretariat. Även talmannen har ett särskilt kansli till sitt förfogande.³ »The Sergeant at Arms» har att övervaka ordningen vid underhusets sammanträden, beordra utvisning av åhörare, som uppträda störande o. s. v.⁴ Han biträdes av en ställföreträdare, »the Deputy Sergeant». Sekretärerna sitta under husets sammanträden vid talmannens bord, liksom denne iförda peruk.

Slutligen kan nämnas »the Comptroller and Auditor General», som biträder »Public Accounts Committee», underhusets revisionsutskott, vid granskning av statsutgifterna.

Som underhusledare (»leader of the House of Commons») fungerar premiärministern eller stundom någon annan regeringsledamot. Innehavaren av detta uppdrag har betydande uppgifter, bl. a. organiserar han tillsammans med in-piskarna regeringens parlamentsarbete.⁵

En mer eller mindre inofficiell ledning av underhusets arbete utövas av partiledningarna. För att upprätthålla partidisciplinen utses inom varje parti »whips», inpiskare, vilkas uppgift bl. a. är att tillse att så många partimedlemmar som möjligt äro närvarande vid omröstningar och rösta som partiledningen beslutat. En officiell ställning inta regeringspartiets inpiskare, vilka äro medlemmar av ministären. De ha vissa officiella titlar, som dock ej utvisa deras verkliga sysselsättning. Den förnämste av dem benämnes skattkamarsekreterare (»Parliamentary Secre-

tary to the Treasury»), de andra skattkammarlorder (»Junior Lords of the Treasury»).⁶ Dessa regeringspartiets »whips» organisera i stor utsträckning underhusets arbete; framför allt åligger det dem att i detalj planera regeringens arbetsprogram för parlaments-sessionen, d. v. s. tidpunkterna för framläggandet av regeringens olika lagförslag. Oppositionspartiernas »whips» inneha icke några officiellt erkända poster och ha mindre vittgående uppgifter än regeringspartiets. Gemensamma uppgifter för »whips» i alla partier äro utöver den ovannämnda kontrollen av partimedlemmarnas röstning följande: att vid omröstningar arrangera »kvittning» för medlemmar som ej kunna vara närvarande, att för partiledarnas räkning avlyssna opinionen i de breda lederna i respektive partiets underhusgrupper samt att vid partiskiljande omröstningar tjänstgöra som rösträknare.⁷ »Whips» betydelse är som synes mycket stor; de ha icke utan skäl betecknats som »partiledarnas ögon och öron».⁸

Överhuset.

Som talman fungerar lordkanslern (»the Lord Chancellor»), vilken alltid är medlem av kabinettet. Lordkanslerns ställning skiljer sig i vissa avseenden väsentligt från den som intas av talmannen i underhuset. Han har sålunda icke dennes myndighet vid avgörande av procedurfrågor, över vilka i stället överhuset självt beslutar. Något hinder för lordkanslern att deltaga i debatter föreligger ej, blott han under sitt anförande talar stående några steg från talmansplatsen, »the Woolsack». Då lordkanslern är ledamot av regeringen, intager han ej underhustalmannens opartiska ställning. En lordkansler förlänas

² May, sid. 240.

³ May, sid. 242.

⁴ May, sid. 240.

⁵ Jennings, sid. 65 ff.

⁶ Ilbert, sid. 153.

⁷ May, sid. 244, Ilbert, sid. 155.

⁸ Ilbert, sid. 155.

numera alltid vid sin utnämning pärs-
värdighet.⁹

Vid början av varje session utses en lord till utskottsordförande («Chairman of Committees»). Hans uppgift är att leda förhandlingarna, då huset är konstituerat som utskott, att tjänstgöra som ordförande i överhusutskott, som tillsätts för »private bill»-lagstiftningen och för andra ärenden, såvida ej huset annorlunda beslutar. I egenskap av vice talman leder han förhandlingarna i lordkanslerns frånvaro. Ett antal lorder utses av konungen till ersättare för talmannen. Utskottsordföranden är den främste bland dessa.^{9a}

Chef för överhusets sekretariat är »the Clerk of the Parliaments», som utnämnes av konungen och endast kan avsättas av denne på överhusets begäran. Han har vid sin sida två biträdande sekreterare, vilka utses av lordkanslern. Överhusets godkännande av utnämningarna är nödvändigt.

Ärendenas behandling i de båda husen.

Behandlingen av ärendena i det brittiska parlamentet är alltid successiv. Lagförslag kunna framläggas både i över- och underhuset, och behandlas först i det hus, där de framlagts, var-
efter de sändas över till det andra huset. Den normala ordningen, särskilt beträffande lagförslag av större vikt, är emellertid den att en ledamot av underhuset lägger fram dem för detta hus, som efter att ha behandlat lagförslagen sänder över dem till överhuset. Budgetförslag kunna blott introduceras av en regeringsledamot i underhuset. Nedan lämnas redogörelse för parlamentsbehandlingen av »public bills» och bud-
getärenden, varjämte »private bill»-lag-

stiftningen kommer att i korthet beröras.

»Public bills».

Tidigare måste en underhusledamot, som önskade lägga fram ett lagförslag, först begära underhusets tillstånd, vilket emellertid i regel beviljades. Detta tillvägagångssätt tillämpas vanligen fortfarande ifråga om viktigare regeringsförslag samt stundom även beträffande sådana »public bills», som till upphovsmän ha underhusledamöter utanför regeringen. Sedan 1902 är emellertid en dylik begäran om tillstånd att framlägga ett lagförslag icke nödvändig [St. O. 32 (2)]. Framläggandet av lagförslag kan grundas på resolutioner, som fattats av huset. Detta sker alltid beträffande bills, vilkas främsta syfte är att pålägga skatt eller bevilja medel till statsutgifter.¹ De sistnämnda resolutionerna antas i »Committee of Ways and Means». Stundom ha emellertid resolutioner av ovannämnt slag föregått framläggandet av andra lagförslag.² De kunna beslutas antingen i utskott av hela huset eller i plena.

Underhusledamot, som önskar framlägga ett lagförslag, skall på förhand lämna ett meddelande härom till talmannen. På den överenskomna dagen uppropar talmannen ifrågavarande ledamot, vilken då till underhusets sekreterare lämnar ett papper, som endast innehåller titeln på lagförslaget jämte namnet på motionären och eventuella understödjare. Titeln på billen uppläses av husets sekreterare, och härmed anses den första läsningen ha ägt rum.³ Härefter bestämmes en dag för den andra läsningen samt fattas beslut om lagförslagets tryckning. Den första läsningen är numera en ren formalitet,

⁹ Det har dock förekommit, senast 1757—1764, att en lordkansler flera år fungerat som talman utan att vara pär, något som möjliggöres därav, att talmansplatsen formellt anses befinna sig utanför överhusets lokal. *May*, sid. 228.

^{9a} *May*, sid. 229.

¹ *May*, sid. 479 ff. Bevillningsförslag ha i England alltid lagform.

² Exempel härpå anföras hos *May*, sid. 481, och *Jennings*, sid. 242.

³ *Ilbert*, sid. 70.

och någon debatt får ej förekomma. [St. O. 32 (1)]. Den andra läsningen kan betecknas som det viktigaste stadiet i behandlingen av en bill. Då diskuteras lagförslaget allmänna principer. Den ledamot som framlagt billen föreslår att den skall läsas andra gången och får tillfälle att i ett anförande motivera sitt förslag, något som är nödvändigt, då någon skriftlig motivering ej förekommer i förslagen.⁴ Ett avslagsyrkande ges vanligen formen av ett förslag, att den andra läsningen skall uppskjutas sex månader.⁵ Då lagförslag i regel framläggas mindre än sex månader före sessionens slut och inga ärenden få uppskjutas till en följande session, innebär antagandet av ett sådant yrkande, att lagförslagen fallit. Emellertid är det även möjligt att med särskild motivering yrka, att en bill ej skall läsas andra gången.⁶

Om ett lagförslag genomgått den andra läsningen och underhuset alltså godkänt det i dess huvuddrag, följer behandlingen i utskott. Remiss till ständigt utskott är numera regel,⁷ men även då behandlingen försiggår i utskott av hela huset, äger en i detalj gående granskning rum, och lagförslaget genomgår paragraf för paragraf. Då de i plena tillämpade stränga reglerna för yttranderätten ej gälla i utskotten, ej ens i utskott av hela huset, blir debatten i dessa friare. Ändringar kunna föreslås i stor utsträckning (St. O. 34), vilket leder till att lagförslag ofta grundligt omarbetas under utskottsbehandlingen. Då denna är avslutad, avlägger utskottets ordförande rapport till huset. I denna rapport meddelas, om ändringar i lagförslaget ha företagits och vilka dessa i så fall äro. Om utskottet ej vidtagit några ändringar, bestämmes genast en tidpunkt för den tredje läs-

ningen. I annat fall nämner den underhusledamot som framlagt lagförslaget en dag, då detta skall debatteras av huset. Denna debatt, som vanligen benämnes »the report stage», rapportstadiet, utgör i viss mån en upprepning av utskottsbehandlingen. Lagförslaget granskas nämligen i detalj paragraf för paragraf. Det är tillåtet att efter denna debatt, om så befinnes önskvärt, återremittera en bill till utskott.⁸ Teoretiskt kunna ändringsförslag framläggas i obegränsad utsträckning, blott de ej äro av sådan karaktär att de icke kunnat framläggas i utskott utan särskild instruktion från huset. (St. O. 41). Talmannen brukar dock ej ställa proposition på sådana ändringsförslag, som blivit grundligt diskuterade under utskottsbehandlingen.⁹ Såsom vid alla plenardebatter har varje ledamot endast rätt att yttra sig en gång i diskussionen.¹ När alla ändringsförslag ha behandlats, föreslår den underhusledamot som har ansvaret för lagförslaget på talmannens uppmaning att detta genast skall läsas tredje gången, eller nämner en dag för den tredje läsningen.²

Den tredje läsningen är i stort sett en repetition av den andra läsningen och föregås liksom denna av en principdebatt. Lagförslag ha emellertid ofta ett helt annat utseende vid den tredje läsningen än vid den andra på grund av de ändringar som antagits under utskottsbehandlingen och på rapportstadiet. Vid den tredje läsningen kunna endast redaktionella förändringar göras i lagförslag (St. O. 42). Om ändringar av materiell karaktär anses önskvärda måste förslaget återremitteras till utskott.³ Med den tredje läsningen äro lagförslagen slutbehandlade i underhuset, vars förste sekreterare överlämnar dem till överhuset, som därefter be-

⁴ Heckscher, sid. 123.

⁵ May, sid. 498.

⁶ Se härom May, sid. 498 f.

⁷ Undantagen behandlas ovan i avdelningen om utskottsväsendet.

⁸ May, sid. 540.

⁹ Jennings, sid. 279.

¹ Debattregler och restriktioner behandlas i följande avdelning.

² May, sid. 542.

³ May, sid. 543.

handlar dem i en ordning, vilken i huvudsak överensstämmer med den i underhuset tillämpade. Lorderna kunna vidtaga ändringar i lagförslagen, vilka i så fall återsändas till underhuset, som bestämmer en dag för behandling av ändringarna. Om underhuset godkänner dessa, underrättas överhuset härom, varefter den kungliga sanktionen, som gör en bill till »act», d. v. s. gällande lag, kan givas.⁴ Kunglig sanktion vägras numera aldrig. Skulle emellertid underhuset förkasta lordernas ändringar, följa förhandlingar mellan de båda husen, delvis av informell karaktär, till dess överenskommelse nåtts.⁵ Lagförslag, om vilka de båda husen ej kunnat enas, ha fallit. Överhuset har dock enligt »Parliament Act 1911», endast suspensivt veto, då såsom nämnts ett lagförslag, som antagits i oförändrad form av underhuset tre gånger under tre på varandra följande sessioner, blir gällande lag trots överhusets avslag, om två år förflutit mellan det första och det sista godkännandet.⁶

Som ovan framhållits, framläggas de flesta bills i underhuset. Detta leder till att lagstiftningsarbetet i överhuset koncentreras till slutet av sessionerna.⁷ För att motverka detta framlägger regeringen ofta mindre betydande lagförslag i överhuset. Proceduren överensstämmer i sådant fall med den ovan skildrade, endast den inbördes ordningen mellan de olika stadierna omkastas och blir alltså följande: 1) överhusets behandling, 2) underhusets behandling, 3) (om underhuset vidtagit ändringar i överhusets beslut) återsändande av billen till överhuset samt därpå följande sammanjäkningsarbete.⁸

»Money bills».

Budgetfrågor avgöras i form av lagstiftning, men vissa särdrag skilja be-

handlingen av »Money Bills» från den procedur, som tillämpas i fråga om övriga »Public Bills». Bevillningsförslag kunna endast framläggas i underhuset och måste där föreslås av en regeringsledamot. Reglerna i St. O. 63 innebära nämligen att underhuset endast skall bevilja medel till statsutgifter på regeringens begäran. Denna bestämmelse innebär en mycket kraftig begränsning av de enskilda medlemmarnas möjligheter till initiativ i anslagsfrågor.⁹ Överhuset saknar helt inflytande i budgetfrågor. Enligt 1911 års »Parliament Act» skall underhuset efter att ha antagit en finanslag inom en månad överlämna denna till konungens sanktion även utan överhusets bifall.¹

»Private bills».

Det engelska parlamentet fattar beslut i lagform i en mängd frågor, som i andra länder falla under domstolarnas rättstillämpande befogenhet eller under regeringens allmänna förvaltningsuppgifter. Förslag i sådana frågor framläggas i form av »private bills», vilka formellt behandlas i samma ordning som andra lagförslag. De kunna innehålla koncessioner till vissa företag, såsom järnvägsbolag, elektricitets- och vattenverk, ge vissa lokala myndigheter särskilda befogenheter eller avgöra rättsfrågor mellan enskilda. Skilsmässor ha sålunda tidigare beviljats genom »private bills». Parlamentsbehandlingen av »private bills» är reglerad i underhusets »Standing Orders relative to private business» samt överhusets »Standing Orders relative to the bringing in and proceeding on private bills». Som ovan framhållits genomgå »private bills» samma stadier som andra lagförslag. Emellertid tillkommer en förberedande behandling av närmast domstolsmässig karaktär.² För

lämnar lagförslaget till underhuset. May, sid. 544.

⁹ Jfr Jennings, sid. 250 ff.

¹ May, sid. 779.

² Ilbert, sid. 85.

⁴ May, sid. 547.

⁵ Ilbert, sid. 74.

⁶ May, sid. 532. Jfr ovan sid. 00.

⁷ Ilbert, sid. 203.

⁸ Överhusets förste sekreterare över-

att tillse att de regler för behandlingen av private bills följas, vilka de båda husen fastställt i sina »Standing Orders», tillsätter överhuset samt underhusets talman granskare (»Examiners of petitions for private bills») till ett antal av minst en för vardera huset (St. O. Pr. B. 69, St. O. L. 2). Debatter om »private bills» förekomma ej i större utsträckning, även om sådana ingalunda äro uteslutna.

Resolutioner.

Utom genom lagstiftning bringar underhuset förekommande ärenden till avgörande genom resolutioner i olika frågor. Att resolutioner i vissa fall kunna föregå behandlingen av lagförslag har ovan berörts. Men dessutom fattas sådana bl. a. för att ge uttryck åt husets uppfattning i någon fråga.

Omröstningar.

Omröstningsproceduren i det brittiska parlamentet är ganska omständlig, och någon mekanisk votering förekommer ej.³ Besluten i underhuset fattas i regel med acklamation, men varje ledamot har rätt att begära votering. Då en dylik skall äga rum, gå alla ja-röstande in i en korridor till höger om talmannen, de som rösta nej i en korridor till vänster om denne. Talmannen utser därefter fyra rösträknare, vilka utplaceras på sådant sätt att i vardera korridoren befinner sig två räknare med sinsemellan motsatt uppfattning i den fråga omröstningen gäller. Vid partibundna voteringar fungera »whips» som rösträknare, eljest väljer talmannen ut personer, vilkas uppfattning är honom bekant. Medan de röstande befinna sig i korridorerna, avprickas de av sekreterare, varefter de gå in i underhusets sal. Vid dennas ingång stå rösträknarna och räkna underhusledamöterna, allteftersom de inträda.

»Kvittning» förekommer sedan gammalt i stor utsträckning och arrangeras ofta av partiernas »whips». Då ja- och

nejrösterna fördela sig lika, har talmanen utslagsröst. Samma voteringsregler som i underhusets plena gälla i utskott av hela huset med den skillnaden att utskottsordföranden där har utslagsröst.

Vid omröstningarna i överhuset går man i huvudsak till väga som i underhuset. Överhusets talman deltar emellertid i omröstningen och avger sin röst sittande på sin plats. Rösträknarna medräkna dessutom i motsats till bruket i underhuset sina egna röster. I händelse av lika antal ja- och nejroster blir beslutet i enlighet med de nejrostandes mening.

Voteringarna äro tidsödande och undvikas i så stor utsträckning som möjligt.

Kvorumregler.

Underhuset kan ej sammanträda, om mindre än fyrtio ledamöter äro närvarande inklusive talmannen.⁴ Vid sammanträdenas början är det talmannens plikt att kontrollera, huruvida kvorum föreligger; därefter har underhuset självt ansvaret härför. Om antalet närvarande vid tidpunkten för sammanträdenas början är för lågt, skall talmannen vänta till dess fyrtio ledamöter infunnit sig eller företaga en ny räkning kl. 16. Skulle ej heller då närvarandesiffran uppgå till fyrtio, ajourneras huset till följande dag. När sammanträdena öppnats, fortsätta de, även om antalet närvarande skulle understiga fyrtio, såvida ej någon ledamot begär räkning, vilken förrättas av talmannen sedan åhörarläktarna utrymts. Om det då skulle visa sig att mindre än fyrtio äro närvarande, avbrytes sammanträdet till kl. 16 — om räkningen företas före denna tidpunkt; eljest ajourneras underhuset till följande dag. Enligt St. O. 24 skall underhuset på fredagarna ajourneras, om det vid räkning företagen efter kl. 13 skulle visa sig att antalet närvarande ledamöter ej uppgår till

³ May, sid. 400.

⁴ May, sid. 311 ff.

fyrtyo. Konstateras detta före kl. 13, avbrytes sammanträdet till denna tidpunkt. St. O. 25 stadgar att räkning ej skall företas mellan kl. 20.15 och 21.15,⁵ men en under denna tid genomförd omröstning, i vilken antalet röstande understiger fyrtyo, är ogiltig. Ny omröstning måste i sådant fall företas vid nästa sammanträde. Om det vid en omröstning företagen vid annan tidpunkt än mellan kl. 20.15 och 21.15 visar sig att mindre än fyrtyo äro närvarande, gälla samma regler som då räkning begärts och blivit utförd.

Antalet närvarande under debatterna är stundom ganska litet, ej sällan mindre än fyrtyo, då underhusledamöterna befinna sig i andra delar av parlamentsbyggnaden än sessionssalen. När en omröstning skall äga rum, tillkallas de med signaler från elektriska ringklockor, uppsatta i alla rum, där ledamöterna bruka uppehålla sig. En sådan kallelse äger alltid rum, då räkning av antalet närvarande skall företagas. Underhusledamöterna få en frist av två minuter att infinna sig.⁶ — Även då underhuset är konstituerat som utskott, gäller regeln att fyrtyo närvarande utgöra kvorum.⁷

Överhuset kan sammanträda, om blott tre lordar närvara. Om antalet i en omröstning deltagande är mindre än tretio, är denna ej giltig. Överhuset skall i så fall ajourneras till följande sammanträde, då ny omröstning äger rum.⁸

Regler och restriktioner för debatten.

För medlemmarnas yttranderätt i det brittiska parlamentet finnas åtskilliga ganska stränga restriktioner. Detta gäller främst underhuset. Dess stora ledamotsantal har jämte mängden av ärenden lett till att yttranderätten måst be-

gränsas. Härtill har särskilt i fråga om clôtüre-institutet vissa historiska förhållanden bidragit, främst den irländska underhusgruppens obstruktionstaktik under 1800-talet.

Underhusledamöter, som önska yttra sig, kunna icke försäkra sig om rätt härtill genom att anteckna sina namn på en talarlista och därefter vara vissa om att i tur och ordning få ordet. Den som önskar tala reser sig upp, och då flera talare samtidigt resa sig, ger talmannen en av dessa ordet efter eget gottfinnande. Det är numera praxis att medlemmar, som önska tala i en debatt, på förhand anmäla detta för talmannen, vilken sedan arrangerar debatten så att representativa talare för skilda åsiktsriktningar växelvis få ordet.⁹ Detta system medför att talmannen stundom uppropar sådana, som ej begärt ordet genom att resa sig upp, ja kanske inte ens äro närvarande.¹

Som synes har talmannen mycket stora befogenheter att välja ut lämpliga talare. För många underhusledamöter visar det sig mycket svårt att, som termen lyder, »catch the Speaker's eye» — fånga talmannens öga. Stor opartiskhet kräves av talmannen, men systemet har knappast gett anledning till klagomål; det förtjänar påpekas, att talmannen icke tillämpar rätten att utvälja talare så att de extrema riktningarnas företrädare uteslutas utan snarare så att de gynnas.² Jungfrutalare ha företrädesrätt, då de begära ordet.³

Beträffande sättet att tala samt anförandenas innehåll gälla åtskilliga restriktioner. Något som skiljer det engelska parlamentet från en del andra folkrepresentationer är att det i båda husen är förbjudet att läsa upp skrivna anföranden. Däremot äro anteckningar till stöd för minnet tillåtna, och talarna ha rätt att i sina anföranden citera do-

⁵ Antalet närvarande är då alltid mycket lågt. Se ovan sid. 78.

⁶ Jennings, sid. 76.

⁷ May, sid. 313.

⁸ May, sid. 300.

⁹ May, sid. 419, Heckscher, sid. 126.

¹ Jennings, sid. 84.

² Heckscher, sid. 126.

³ May, sid. 420.

kument o. d., varpå argumentationen bygges. Det förekommer även att utdrag ur tidningsartiklar uppläsas.⁴ Enligt en i såväl över- som underhuset strängt iakttagen regel får ingen ledamot tala mer än en gång i samma fråga annat än för att förklara någon del av sitt anförande, som missuppfattats, eller om han utsatts för ett personligt angrepp.⁵ Regeln gäller även om en fråga debatteras vid två olika sammanträden. Talarna äro skyldiga att i sina anföranden endast behandla den fråga som är under debatt och få icke gå in på andra ämnen.⁶ Icke heller få tidigare parlamentsbeslut diskuteras.⁷ Konungens namn får icke på ett ovidkommande sätt indragas i debatten. Tidigare var det i båda husen regel att ingen ledamot fick nämnas vid namn under debatterna. Denna regel har frångåtts i överhuset men tillämpas alltjämt i underhuset, där medlemmarna omnämnas som t. ex. »the honourable gentleman the member for York», »the honourable and learned gentleman» (om jurister), »gallant» (om soldater) etc.⁸ Talarna rikta sina anföranden i underhuset till talmannen, i överhuset till medlemmarna.⁹

Talens längd har på senare år minskats. Vanliga ledamöters anföranden bruka ej räcka mer än tjugo minuter; regeringsmedlemmarnas tal äro längre, men överstiga sällan en timme.¹

För de medlemmar, som ej tala, gälla vissa regler för uppträdandet under debatten.² Tystnad skall iakttagas, men det är tillåtet att göra vissa inpass i talarnas anföranden. Bifallsyttringar förekomma ofta och protokollföras noggrant i det tryckta stenografiska referatet.

Talmännens befogenheter. Clôture.

Talmännens befogenheter äro mycket olika i de båda husen. Medan de, som framgår av det följande, äro synnerligen vidsträckta i underhuset, kunna de anses som praktiskt taget obefintliga i överhuset. Lordkanslern har större auktoritet än de övriga ledamöterna av huset endast genom sin personliga pondus och den respekt han åtnjuter i kraft av sitt ämbete. Därför kan en ledamot, vilken bryter mot överhusets debattregler, kallas till ordningen av en annan ledamot, som kanske tillhör ett annat parti. Någon opartisk auktoritet finnes ej i överhuset.³

I underhuset har talmannen omfattande befogenheter, som delvis äro reglerade i husets »Standing Orders», delvis vila på praxis. Om en talare i sitt anförande avviker från den fråga som är under debatt avbrytes han av talmannen, som uppmanar honom att hålla sig till sitt ämne.⁴ Enligt St. O. 18 skall talmannen, om hans varning icke efterkommes, fråntaga talaren ordet. Talmannen skall inskrida även mot andra överträdelser av underhusets debattregler. En ledamot, som anser att en talare brutit mot husets regler, har rätt att fästa talmannens uppmärksamhet härpå. Han skall då omedelbart resa sig upp och framföra sin anmärkning.⁵ Talmannen avgör härefter, om ett brott mot underhusets regler föreligger. I tveksamma fall hänskjutas dylika frågor av talmannen till underhusets avgörande. En talare, som uppträder olämpligt, erhåller i första hand en varning av talmannen. Om en dylik varning ej får önskad effekt, skall talmannen enligt St. O. 19 beordra ledamoten i fråga att lämna sammanträdet. Ännu

⁴ *May*, sid. 417 ff., även sid. 427. — Under de sista åren har förbudet mot skrivna anföranden ej helt respekterats. Jfr t. ex. Some proposals for constitutional reform, sid. 47.

⁵ *May*, sid. 420.

⁶ *May*, sid. 423.

⁷ *May*, sid. 427.

⁸ *May*, sid. 431.

⁹ *May*, sid. 417.

¹ *Jennings*, sid. 134.

² Se härom *May*, sid. 435.

³ *May*, sid. 437.

⁴ *May*, sid. 440.

⁵ *May*, sid. 443.

skarpare disciplinära åtgärder kunna emellertid vid behov vidtagas. St. O. 17 stadgar nämligen att talmannen, då en underhusledamot allvarligt förbrutit sig mot husets debattregler, skall föreslå underhuset att utesluta denne från arbetet. Dylik suspension gäller första gången fem, andra gången tjugo dagar och följande gånger för återstoden av sessionen, såvida ej annorlunda beslutas. Suspenderad ledamot har dock rätt att fortsätta sitt arbete i utskott för behandling av »private bills», om han tilldelats sin utskottsplats före uteslutningen. För den händelse att ordningen allvarligt störes har talmannen enligt St. O. 20 rätt att ajournera underhuset. — Ordföranden i utskott av hela huset har i stort sett samma befogenheter.

Under rapportstadiet har talmannen samt i utskott av hela huset ordföranden i »Ways and Means» enligt St. O. 28 rätt att under debatt om ett lagförslag bland framlagda ändringsförslag utvälja de enligt deras mening väsentliga, om vilka omröstning sedan får äga rum.⁶ Härigenom minskas betydelsen av den teoretiskt mycket vidsträckt rätten att framställa ändringsförslag under debatten. Det nämnda tillväggångssättet brukar benämnas »kangaroo».

Tvångsmässig avslutning av debatten, s. k. *clôture*, användes första gången år 1881 för att stävja det irländska partiets obstruktionspolitik. *Clôture* har sedan dess blivit ett normalt inslag i underhusets arbetsformer. Bestämmelserna om dess användning återfinnas i St. O. 26—27. Varje ledamot har rätt att begära att debatten skall avbrytas och den behandlade frågan omedelbart avgöras. Om talmannen ej anser att denna begäran står i strid med husets regler eller innebär en kränkning av minoritetens

rätt, skall han föreslå att debatten avslutas och att det ärende som är under behandling genast avgöres. Huset har godkänt förslaget om avslutning av debatten, såvida en majoritet av minst 100 medlemmar röstar för förslaget. *Clôture* medför att debatten omedelbart avslutas, något som är naturligt, då någon officiellt erkänd talarlista ej existerar.⁷

I detta sammanhang torde det vara lämpligt att i korthet beskriva den propositionsordning, som tillämpas, då beslut skola fattas. Ändringsförslag framläggas under debatterna i den formen att vissa ord i det ursprungliga förslaget föreslås skola utgå, att andra ord skola ingå eller att såväl uteslutningar som tillägg påyrkas. Alla ord utom det inledande »that» kunna föreslås utgå.⁸ Talmannen har som ovan framhållits rätt att göra ett urval bland ändringsförslagen. Först ställes proposition på det ursprungliga förslaget. Talmannen frågar då, om de till uteslutning föreslagna orden skola ingå i förslaget (»that the words proposed to be left out stand part of the motion»). Om svaret på denna fråga blir jakande, ha därmed alla ändringsförslag fallit. Ges däremot ett nekande svar, ställes i tur och ordning proposition på alla ändringsförslag, tills ett av dessa antagits. Därefter ställes proposition på motionen i dess förändrade eller oförändrade skick. Den som vill rösta ja, säger i överhuset »Content» i underhuset »Aye»; nej uttryckes med respektive »Not Content» och »No».⁹

En särskild form av *clôture*, vanligen benämnd »kangaroo *clôture*», vars användning avskär möjligheten att framlägga ändringsförslag, medges enligt St. O. 26 (3) men har mist sin betydelse på grund av talmannens 1919 införda rätt att utvälja ändringsförslag.¹

⁶ *May*, sid. 453.

⁷ *Jennings*, sid. 115. Följande siffror belysa användningen av *clôture*instituttet. Under perioden 1887—99 begärdes *clôture* genomsnittligt 62 gånger och beviljades i medeltal 36 gånger per ses-

sion. 1900—13 voro motsvarande siffror 75 och 56, 1919—32 60 och 42.

⁸ *May*, sid. 393.

⁹ *May*, sid. 386.

¹ *Jennings*, sid. 117.

Som en påbyggnad på clôtüre-institutet kan betecknas den ofta använda metoden att reglera debatterna, som brukar benämnas giljotinen. Liksom clôtüre användes giljotinen ursprungligen för att bekämpa den irländska obstruktionen. Giljotinen innebär att underhuset på förhand beslutar hur lång tid som skall ägnas åt behandlingen av ett lagförslag. Metoden har sin största betydelse för behandlingen på utskottssta- diet och vid den debatt, som följer på utskottsrapporten, och leder ofta till att endast de första paragraferna i omfattande lagförslag hinna behandlas, medan de övriga gå till votering utan att ha behandlats i debatten. Olägenheterna med detta system äro stora, särskilt om debatten uppehåller sig vid mindre betydelsefulla detaljer i ett lagförslag och någon tid därför ej blir över för diskussion av de väsentliga frågorna.² Emellertid har det visat sig omöjligt att utan begagnande av giljotin på rimlig tid medhinna behandlingen av mera omfattande lagförslag. Giljotinen har fått betydelse särskilt vid budgetbehandlingen. Härom finnas utförliga bestämmelser i St. O. 14, som ju bl. a. stadgar, att underhuset ej får ägna mer än tjugo dagar åt budgetens utgifts- sida.

Giljotinresolutioner liksom i regel även beslut om clôtüre fattas på förslag av regeringen, som härigenom får stora möjligheter att dirigera underhusets arbete. Under senare år har man emellertid vid flera tillfällen sökt träffa överenskommelse mellan regering och opposition om den tid, som skall ägnas olika lagförslag.³

De ovan behandlade debattrestriktionerna, clôtüre, »kangaroo» och giljotin förekomma endast i underhuset och saknas nästan helt i överhuset, som

på grund av det vanligen ringa antalet närvarande samt den mindre arbetsbördan ej behövt tillgripa dylika åtgärder.⁴

Spörsmålsinstitutet.

Bruket att framställa frågor (»questions»), som spelar så stor roll i det nutida engelska parlamentet, har jämförelsevis sent kommit till mera vidsträckt användning. Ehuru dylika frågor förekommo redan på 1700-talet, voro de fram till 1832 ovanliga. Deras antal ökades sedan hastigt. Före 1886 framställdes alla frågor muntligen. Genom beslut detta år infördes skriftliga frågor.⁵

Tillvägagångssättet vid framställande av spörsmålen i underhuset är reglerat i »Standing Orders». Enligt St. O. 7 skall tiden mellan kl. 15 och 15.45 måndagar, tisdagar, onsdagar och torsdagar ägnas åt att besvara frågor. Dessa uppläsas ej utan inlämnas till underhusets sekreterare. Om interpellanten önskar ett muntligt svar, skall han utmärka detta genom en asterisk, i annat fall införes ett skriftligt svar i parlamentstrycket.

Det antal frågor med begäran om muntligt svar, som en medlem får framställa på en dag, är numera begränsat till tre. Någon begränsning av rätten att framställa frågor för skriftligt besvarande finnes däremot inte.⁶

Frågor få ställas till vilken som helst av regeringens ledamöter men skola röra ärenden som höra under ifrågavarande ministers förvaltning och få alltså ej åsyfta en generell kritik av regeringens åtgärder. Ironiska eller kränkande vändningar få ej förekomma i frågorna. Rörande vissa ämnen få frågor ej ställas. Bl. a. är det förbjudet att

² *Ilbert*, sid. 136.

³ *Jennings*, sid. 240.

⁴ Clôtüre har använts i överhuset vid ett tillfälle. Se härom *Jennings*, sid. 384 f.

⁵ *Jennings*, sid. 91. Om en fråga an-

ses vara av brådslande art och röra en fråga av stor vikt för det allmänna får den framställas direkt vid ett sammanträde.

⁶ *May*, sid. 333.

framställa frågor om förhandlingar i utskott rörande ämnen, över vilka utskottet ännu ej avgett utlåtanden. Ej heller få spörsmål framställas i fråga om ärenden som till sin natur äro hemliga.⁷ Talmannen utövar kontroll över frågorna och kan förbjuda framställande av frågor, som strida mot underhusets regler.⁸ Kompletterande frågor få framställas av interpellanten, då en minister har gett ett muntligt svar på en fråga, men någon debatt får icke uppstå i anledning därav, i vilket avseende det engelska frågeinstitutet skiljer sig från interpellationerna i t. ex. franska kammaren.⁹

1945 års särskilda procedurutskott behandlade frågeinstitutet i sitt andra betänkande, som avgavs i januari 1946.¹ I betänkandet framhäves frågeinstitutets stora värde som en effektiv kontroll över regeringens förvaltning. Utskottet anser sig därför ej böra tillstyrka att antalet frågor för muntligt svar minskas från tre till två per interpellant. Antalet frågor som varje sammanträde framställas för muntligt besvarande, uppgår till c:a 150. Av dessa kunna 70 frågor besvaras muntligen, medan återstoden erhåller skriftliga svar. Enligt utskottets mening skulle det emellertid vara ännu mera ofördelaktigt att ytterligare beskära medlemmarnas rätt att ställa frågor.

För att giva departementen tid att grundligare bereda interpellationssvar föreslog utskottet att frågor med begäran om muntligt svar skulle inlämnas minst två dagar före besvarandet i stället för en. Vidare föreslogs att skriftliga svar ej skulle få lämnas senare än sju dagar efter frågas framställande. Härigenom skulle underhusledamöterna avhållas från att kräva muntliga svar på så många frågor. Tendensen att begära muntliga svar på frågor ansågs nämligen hero på de långa dröjsmålen med skriftliga svar.

Att framställa frågor i underhuset är en tilltalande metod för en underhusledamot att inför sina väljare demonstrera sin aktivitet. Det förekommer ej

sällan att medlemmarnas interpellationer bygga på hänvändelser från väljarna.² En viss tendens till överdrivet bruk av frågor har onekligen förekommit och har lett till de ovan nämnda restriktionerna. Värdet av frågeinstitutet är emellertid odisputabelt. Möjligheten att en ministers ämbetsåtgärder när som helst kunna utsättas för besvärande frågor i underhuset är en garanti mot maktmissbruk. »En minister måste ständigt fråga sig, inte blott om hans och hans underordnades åtgärder lagligt och tekniskt äro försvarliga, utan även vilket svar han kan ge, om han tillfrågas om dem i underhuset, och hur detta svar kommer att mottas.»³ Emellertid har frågeinstitutet också blivit föremål för kritik. Man har framhållit att departementstjänstemännens tid i allt för hög grad upptages av att utarbeta interpellationssvar och att den offentliga insyn i förvaltningen som frågor på åstadkomma försvårar arbetet.⁴

Supplementära frågor kunna stundom visa sig besvärande för en minister, ehuru denne dock kan helt ignorera sådana. Likaså kunna regeringens ledamöter vägra att besvara skriftliga frågor, om t. ex. försvarshänsyn motivera en vägran. Underhuset brukar då respektera de av ministern angivna skälen.⁵ Stundom kan regeringen utnyttja frågeinstitutet för sina syften. Om en minister önskar lämna ett meddelande i något ämne, kan han finna det lämpligt att ge sitt uttalande formen av ett svar på spörsmål, varför en underhusledamot under hand uppmannas att framställa en »question» i ifrågavarande ämne.⁶

Spörsmål kunna framställas även i överhuset, ehuru de där äro relativt sällsynta. Debatt är här icke utesluten.⁷

⁷ *May*, sid. 337.

⁸ *May*, sid. 333.

⁹ *Ilbert*, sid. 112.

¹ H. C. 58.

² *Jennings*, sid. 94.

³ *Ilbert*, sid. 113.

⁴ *Jennings*, sid. 95.

⁵ *Jennings*, sid. 98.

⁶ *Jennings*, sid. 100.

⁷ *May*, sid. 324, *Jennings*, sid. 383.

Partisammanträden.

I regel sammanträda underhusets partigrupper varje vecka. Labourpartiets grupp sammanträder dock f. n. endast var fjortonde dag (varannan onsdag).⁸

Arvode och närvaroregistrering.

Parlamentsledamöternas *arvode* höjdes 1946 från 600 till 1 000 pund.⁹ De ha dessutom rätt till fria järnvägsresor i första klass till och från sin hemort men måste, om de begagna sig av flyg, betala mellanskillnaden mellan järnvägs- och flygbiljetten.¹

Underhuset är för litet för att tillåta husets 640 medlemmar att samtidigt närvara.² Detta medför att med-

lemmarna icke kunna få några bestämda platser. Den främsta bänken till höger om talmannens plats reserveras dock alltid för regeringen, och oppositionens ledare disponerar den främsta bänken till vänster om talmansplatsen. Medlemmar, som önska försäkra sig om plats, skola vara närvarande vid den bön som inleder sammanträdena men kunna också genom s. k. »prayer cards» reservera plats på förhand.³ Av det ovan sagda framgår att någon skyldighet att närvara vid underhusets sammanträden ej kan föreligga. Närvaranderegistrering förekommer blott, då det skall undersökas om kvorum förefinnes, och räkningen upphör, då fyrtio medlemmar blivit registrerade. I överhuset antecknas däremot namnen på de närvarande varje dag av sekreteraren.

KÄLLOR OCH LITTERATUR.

Standing Orders of the House of Commons. Part I. Public business. (Cit. St. O.), Part II. Private business. (Cit. St. O. Pr. B.). London 1947. — Standing Orders of the House of Lords relative to the bringing in and proceedings on private bills. London 1915. (Cit. St. O. L.). — Some proposals for constitutional reform. London 1946. — First report from the select committee on procedure. London 1945. (Cit. H. C. 9). — Second report from the select committee on procedure. London 1946. (Cit. H. C. 58). — Third report from the select committee on procedure. London 1946. (Cit. H. C. 189). — Parliamentary debates. Official report. Fifth series (House of Commons). Vol. 328—340 (1937—1938).

Harris, Sir Percy, Forty Years in and out of Parliament. London 1946. — *Heckscher*, G., Parlamentarism och demokrati i England. Uppsala 1937. (Cit. *Heckscher*). — *Hemingford*, Lord (Sir Dennis Herbert), Backbencher and Chairman. London 1946. — *Hessler*, C. A., Engelskt statsliv. Stockholm 1940. — *Ilbert*, C., Parliament. London 1920. (Cit. *Ilbert*). — *Jennings*, W., Parliament. Cambridge 1939. (Cit. *Jennings*). — *May*, T. E., A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament. Ed. by Sir G. Champion. London 1946. (Cit. *May*). — *Petersson*, K., Utskottsväsendet i underhuset. En studie i den engelska parlamentarismens utveckling. Uppsala 1919. (Cit. *Petersson*). — *Tingsten*, H., Utredning angående införande av ett dagordningsinstitut. Statens offentliga utredningar 1935: 21. — *Thermænius*, E., Adressdebatten i underhuset. En studie i parlamentarisk teknik och tradition. Uppsala 1942. (Cit. *Thermænius*). — *Ullswater*, Viscount (J. W. Lowther), A Speaker's Commentaries. London 1925. — *Varenius*, O., Beskatning och statsreglering i England. Uppsala 1906.

⁸ *Harris*, sid. 110. Muntlig uppgift av G. Deer, M. P.

⁹ *Jennings*, sid. 36.

¹ *May*, sid. 18.

² Också efter ombyggnaden kommer huset icke att kunna bereda sittplats åt alla ledamöter samtidigt.

³ *May*, sid. 222.

Det schweiziska edsförbundet har i den konstitutionella utvecklingen gjort sig mest känt genom folkomröstningsinstitutet. Förbundsstaten bildades 1848 och utvecklades på 1870-talet och därefter till en direkt demokrati, där folkomröstning är obligatorisk i författningsfrågor och fakultativ — d. v. s. beroende av om ett visst antal (30 000) röstberättigade medborgare så begära — när det gäller av folkrepresentationen antagna lagar och s. k. allmänt förbindande förbundsbeslut samt långfristiga traktater; vidare kunna 50 000 medborgare inge förslag till författningsändringar, som efter yttrande av folkrepresentationen också skola bli föremål för folkets direkta ställningstagande (s. k. folkinitiativ). Särskilt under de bägge världskrigen men även dessemellan har dock folkrepresentationen funnit folkomröstningsinstitutet i vissa fall för hinderligt och kanske även riskfyllt; i stället har folkrepresentationen i dessa fall under åberopande av nödrätt infört ett system med fullmakter, som överlämnat bl. a. viktiga avsnitt av lagstiftningen åt förbundets regering och varigenom folkets direkta delaktighet i lagstiftningen tidvis avsevärt beskurits.

Förbundets regering, förbundsrådet (fr. »Conseil fédéral», ty. »Bundesrat»), har sju ledamöter, valda av folkrepresentationen för legislaturperiod omedelbart efter nyvalen till nationalrådet. En av dem är förbundsresident, men hans mandattid som president är inskränkt till ett år och han kan inte omedelbart återväljas till denna post. Även för-

bundsresidenten och hans ställföreträdare, vice förbundsresidenten, utses av folkrepresentationen. I praxis går presidentämbetet numera i turordning mellan förbundsråden, som även under presidentskapet bibehålla sina departement och delta på samma sätt som övriga förbundsråd i folkrepresentationens förhandlingar. Förbundsregeringen, som i politiskt hänseende utvidgats under det andra världskriget till att innefatta företrädare för alla de större partierna från de katolsk-konservativa till socialdemokraterna, är författningsenligt endast ett slags verkställande utskott för folkrepresentationen och i allo underordnat denna, men har under decenniernas lopp och särskilt efter fullmaktsystemets tillgripande blivit en dominerande faktor i Schweiz' politiska liv. Förbundsråden få inte samtidigt vara ledamöter av folkrepresentationen.¹

Folkrepresentationen utgöres av förbunds församlingen (»Assemblée fédérale», »Bundsversammlung»). Den är organiserad enligt tvåkamarsystemets principer. De båda kamrarna äro nationalrådet (»Conseil national», »Nationalrat») och ständerrådet (»Conseil des États», »Ständerat»). De äro i kompetens likställda. Nationalrådet består av representanter för det schweiziska folket alltefter folkmängd. Det väljs numera vart fjärde år genom proportionella val, vilka förrättas sista söndagen i oktober, med en medlem per 22 000 individer (på grundval av den senaste folkräkningen), dock så att varje kanton och

¹ Om förbundsrådet se *Håstad*, särskilt sid. 319 ff.

halvkanton väljer minst en medlem.² F. n. är medlemstalet 194.³ Röstberättigade vid val till nationalrådet äro praktiskt taget alla manliga medborgare, som fyllt 20 år. Icke valbara som nationalråd äro präster samt de, som inneha ämbeten eller anställningar inom förbundsförvaltningen. Dessa kunna dock efter inval lämna sina tjänster och bli då valbara.⁴ Ständerrådet består av två representanter för var kanton utom de sex halvkantonerna, vilka välja en var, tillsammans 44 ledamöter. Kantoner få självständigt besluta, hur och för huru lång tid deras ständerråd skola utses liksom vilka villkor som skola uppställas för valbarhet. I nästan samtliga kantoner väljas ständerrådets medlemmar direkt av folket, i allmänhet på samma gång som nationalrådets och för samma tid som dessa senare. Samtliga parlamentsmedlemmar åtnjuta parlamentarisk immunitet, d. v. s. de kunna inte angripas med process eller på annat sätt ställas till ansvar för sina yttranden i nationalråd, ständerråd och utskott.⁵

Representationen i Schweiz kan inte upplösas utom i ett enda fall, nämligen vid totalrevision av förbundsorfattningen, då bägge husen skola nyväljas. Igångsättande av en totalrevision kan ske efter beslut av parlamentet eller av en kammare eller om 50 000 röstberättigade medborgare önska detta (Bver. art. 120). Någon sådan totalrevision har dock inte varit verkligt aktuell under tre kvarts sekel.

Förenade förbunds församlingen och dess kompetens.

Kamrarna förhandla till övervägande del var för sig. Till gemensam sittning, »Vereinigte Bundesversammlung», sammanträda kamrarna för behandling av bl. a. följande angelägenheter: val av förbundsrad, förbunds president och vice president, ledamöter av förbunds domstol och fem federala försäkrings domstolar, kansler och general,⁶ beviljande av nåd och slitande av kompetstvister (Bver. art. 92).

² Reglerna angående förbunds församlingen och valrätten återfinnas i Bver. art. 71—83. Se om praxis bl. a. *Burckhardt*, sid. 637 ff. Se i övrigt *Brooks*, sid 72 ff. och *His*, sid. 358.

³ Nyval till nationalrådet ägde rum hösten 1947.

⁴ Även protestantiska präster, vilka för tillfället avträtt från sin tjänst, kunna vara medlemmar av nationalrådet. Då ett avträdande av tjänst ej är möjligt för katolska präster, äro dessa i praktiken helt uteslutna.

⁵ *Burckhardt*, sid. 649 f. och 652 ff., *Brooks*, sid. 75, och *His*, sid. 364.

⁶ General tillsättes blott vid krig eller krigsfara, senast under fransk-tyska kriget samt de bägge världskrigen. »Medan författningarna i andra länder i regel inskränka sig till sådana oftast fiktiva stadganden som att högsta befälet under såväl krig som fred ligger i monarkens eller presidentens händer, har Schweiz gjort ett försök dels att skilja mellan militäröverbefäl i krig och fred, dels att konstitutionellt reglera överbefälhavarens befogenheter. — Generalen har fått sig tilldelad och har utövat en

makt, som konkurrerar med och inkräktar på de politiska organens, enkannerligen regeringens (förbunds rådets). — Sin uppsikt över den verkställande liksom den dömande makten utövar förbunds församlingen i främsta rummet genom granskning av ... berättelser. För generalen finnes ingen sådan berättelseskyldighet föreskriven. — Ändock ha samtliga generaler efter 1848 i anslutning till tidigare praxis avgivit frivilliga »Berichte», men dessa ... ha alltid kommit först sedan generalskapet upphört och vid en tidpunkt, då ansvarsutkrävandet följaktligen måste bli utan varje politisk betydelse. ... Däremot står det parlamentet öppet och praktiserades även flitigt under världskriget att rikta interpellationer till förbunds rådet angående skilda åtgöranden från generalens sida. ... Parlamentets uppsiktsmakt reduceras dessutom av att generalen väljes för obestämd tid och att en obetingad parlamentarisk revokationsrätt saknar författningshemul». *Håstad*, Den schweiziske generalen, sid. 297—311.

Presidium, sekretariat och protokoll.

Varje kammare väljer en talman (»Präsident») och en vice talman för varje session. Alla sammanträdesperioder under ett sessionsår betraktas som en sammanhängande session.⁷ I överensstämmelse med schweizisk tradition, som bjuder att förtroendeposten skall byta innehavare, föreskriver förbunds-författningen att en förutvarande talman ej omedelbart får omväljas; ny talman och ny vice talman väljas därför för varje ordinarie session (Bver. art. 78, 82). Numera roterar talmansposterna mellan de större partierna, och i motsats till tidigare praxis, enligt vilken ledande politiker med författningensliga intervaller bekläde talmansstolen, har ingen politiker möjlighet att efter något års uppehåll omväljas till talmansposten. Dock väljs som regel förutvarande vice talman till talman för nästa år. Talmännen leda förhandlingarna och vaka över att vederbörande kammarers reglemente följes. De handha ordningen och delge kamrarna inkomna skrivelser (GregNr. art. 15, GregStr. art. 12, s13).⁸ Vid förfall för talmännen övertager föregående års talman eller hans företrädare ledningen (GregNr. art. 16, GregStr. art. 17).

För första sammanträdet efter nyval till nationalrådet gälla dock följande särskilda bestämmelser. Vid detta presidierar äldste medlemmen, vilken tillsammans med sex av honom själv utsedda rösträknare bilda en provisorisk byrå. Denna utser ett tillfälligt utskott, som har att pröva valprotokollet och lämna rapport härom. Sedan valet av kammaren förklarats giltigt och kammaren vid andra sammanträdet konstituerats, avlägges ed av de nyvalda medlemmarna, som stående och med höjd höger hand

(»Schfurfingern») åhöra eden, vilken förestavas av protokollförelaren, samt tillägga »Ich schwöre es». För ständerrådets del gäller, att det endast tager del av kantonernas meddelanden angående valen, varefter ed avlägges på liknande sätt. Medlemmar, som vägra att avlägga eden, vilken även kan avgivas skriftligen (»schriftliche Gelübde»), få icke deltaga i förhandlingarna (GregNr. art. 3 —9, GregStr. art. 3).⁹

Som sekreterare i ständerrådet — arvtagaren till förbundsdagen (»Tagsatzung») under den tid, då Schweiz var ett statsförbund — tjänstgör förbundskanslern, som är chef för både förbundsregeringens och förbunds församlingens kansli. Som sekreterare i nationalrådet fungerar vice förbundskanslern. För protokollen ansvarar i första hand förbundskanslern. Alla debatter stenograferas, men endast de viktigaste debatterna tryckas; det senare gäller främst författningsartiklar, förbunds lagar och »allmänt förbindande beslut», alltså de frågor, som bli eller kunna bli föremål för folkomröstning. Däremot lämna de schweiziska tidningarna i regel mycket utförliga referat av alla parlamentsdebatter och följa genom egna Bernkorrespondenter mycket noggrant förbundsinstansernas arbete.¹

Sessioner.

Nationalrådet och ständerrådet samlas till ordinarie års session på en i reglementet fastställd dag. Denna session är uppdelad i två avdelningar. Den första avdelningen börjar första måndagen i december, den andra första måndagen i juni följande år (Gvk. art. 1). Som regel äga också mellan dessa avdel-

⁷ Brooks, sid. 78, Weiss, sid. 76, 77.

⁸ Burckhardt, sid. 656, 660. Brooks, sid. 79.

⁹ Edsavläggelse ingår överallt i det offentliga livet i edsförbundet, således även i kantonala såväl som i kommunala församlingar. Se *Håstad*, sid. 500 ff.

¹ Sålunda är det mycket vanligt att kortfattade referat av partisammanträdena skickas ut. Även utskottssammanträdena omnämns ibland i pressen, varvid ställda yrkanden kunna meddelas, *Håstad*, sid. 570, not. 1.

ningar en vår- och en höstsammankomst rum på beslut av kamrarna, och de bruka betraktas som delar av samma session. Ända till sju sammanträdesperioder ha kunnat förekomma under ett år. Alla dessa sessionsperioder räcka omkring tre veckor.

Extra ordinarie sessioner kunna inkallas genom beslut av förbundsrådet eller om en fjärdedel av medlemmarna i nationalrådet eller fem kantoner önska det (Bver. art. 86). »Det är ganska underligt att i stället för att ge makten åt en fjärdedel av medlemmarna i ständerrådet i detta sammanhang, ger konstitutionen den således åt fem kantoner eller omkring en fjärdedel av antalet stater i förbundet.»² I praktiken ha emellertid kantonerna aldrig begagnat sig av denna konstitutionella rättighet.³

Om sessionernas slut stadgas att ingen av de båda kamrarna kan upplösa eller ajournera sig utan medgivande av den andra. Kamrarna sluta nämligen alltid sessionerna liksom de även börja dem samtidigt, varvid det talrikare nationalrådets större behov av tid är utslagsgivande. I anslutning härtill stadgas det att inställande av tre sammanträden ej innebär ajournering (Gvk. art. 16).

På yrkande av förbundsrådet eller av 30 medlemmar av nationalrådet eller 5 ledamöter av ständerrådet kan vederbörande kammare besluta att hålla förhandlingarna inom lyckta dörrar, i vilket fall medlemmarna givetvis ha tystnadsplikt. (Bver. art. 94, GregNr. art. 34 och 36, GregStr. art. 28, 32 och 33.)⁴

Sammanträdestider under sessionerna.

I regel pågå sammanträdena under tiden 1 maj till 31 oktober med början re-

dan kl. 8 f. m., och under tiden 1 november till 30 april med början kl. 9 f. m. Om icke annat beslutas, hållas sammanträden under de fem första veckodagarna, medan lördagen är fri. Den genomsnittliga sammanträdestiden belöper sig till fem timmar. Åtminstone på 20- och 30-talen var det vanligt att ständerrådet började veckans arbete först på tisdagsmorgonen och nationalrådet först på måndageftermiddagen klockan 15, allt i syfte att tillåta medlemmarna tillbringa hela veckoslutet hemma. Med undantag för måndagen äga sammanträdena rum på förmiddagen. Eftermiddagsammanträden skola endast utlysas när läget så fordrar och förekomma sällan på fredagarna. Däremot äro eftermiddagsplena ganska vanliga, särskilt i nationalrådet, tisdagar och torsdagar. Förmiddagsplena sluta vanligen kl. 12—1, eftermiddagsplena vara några timmar och sluta mestadels kl. 18—20. (GregNr. art. 28, GregStr. art. 4).⁵

Parlamentsmedlemmarna kallas genom skriftlig inbjudan från förbundsrådet till sessionens första sammanträde. I inbjudan meddelas förutom första sammanträdet dagordning såväl gamla som nya arbetsuppgifter jämte dessa ärendens behandlingsstadium. För de under en session tillkommande uppgifterna erhålla ledamöterna supplement. Det är vidare stadgat att alla viktigare meddelanden om möjligt skola vara kammarledamöterna till handa åtta dagar före sessionernas början (Gvk. art. 18).

Utskottsväsendet.

Vid legislaturperiodens första session tillsätter nationalrådet sin byrå. Denna består av talmannen, vice talmannen och åtta rösträknare. De se-

² Brooks, sid. 92.

³ Weiss, sid. 77.

⁴ För publiken på läktarna äro bifallsyttringar och ogillande förbjudna. Upprepas dylika skola läktarna utrymmas, varunder förhandlingarna avbrytas. Pressläktarna ligga i plan med plenis-

larna. För fotografering i riksdagslokaler fordras skriftliga tillstånd av talmännen (GregNr. art. 34, GregStr. art. 29, 30).

⁵ Brooks, sid. 97, och uppgifter av Hästad.

nare väljas för legislaturperioden. Den som under två på varandra följande perioder varit rösträknare är icke valbar som sådan för följande. Kompletteringsval, som äga rum under en period, räknas såsom för hel sådan (GregNr. art. 50, GregStr. art. 41). Hänsyn skall tas till fraktionernas medlemsantal (för att bilda fraktion fordras minst fem medlemmar), och dessutom skola de tre administrativa officiella språken (tyska, franska, italienska) erhålla tillbörlig representation. Med undantag för finansutskottet, som utses direkt av nationalrådet, väljer byrån följande ständiga utskott (GregNr. art. 12, 51):

1. för granskning av ledamöternas fullmakter (9 medl.)
2. » finansfrågor (13 »)
3. » granskning av förbundsrådets verksamhet (17 »)
4. » alkoholfrågor (11 »)
5. » petitioner (9 »)
6. » nådeärenden (9 »)
7. » järnvägskoncessioner (11 »)
8. » förbundsjärnvägarna (13 »)
9. » tull- och traktatfrågor (29 »)
10. » utrikesfrågor (13 »)
11. » försvarsfrågor ev. (27 »)⁶

I ständerrådet bildar talmannen, vice talmannen, två rösträknare och en suppleant byrån. Med undantag för utrikesutskottet, som utses av byrån, väljer ständerrådet självt för varje legislaturperiod följande ständiga utskott (GregStr. art. 10, 42):

1. för finansfrågor (9 medl.)
2. » tull- o. traktatfrågor (15 »)
3. » alkoholfrågor (9 »)
4. » järnvägskoncessioner (9 »)
5. » förbundsjärnvägarna (9 »)

6. för petitioner (5 medl.)
7. » utrikesfrågor (11 »)
8. » försvarsfrågor (13 »)⁷

Dessutom ha båda kamrarnas förenade byråer rätt att tillsätta utskott för brådskande eller mindre viktiga ärenden. Likaså ha kamrarna rätt att tillsätta ytterligare utskott för hela legislaturperioden. Viktiga lagfrågor kunna gå till dylika särskilda utskott. Under de senaste fyra åren har ständerrådet sålunda haft ett utskott för granskning av förbundsrådet verksamhet (»Geschäftsprüfungskommission») med 9 medlemmar och ett utskott för nådefrågor med 4 medlemmar; det senare har utsetts genom byrån. De utskott, som ha att granska förbundsrådets verksamhet, skola väljas senast under december-sessionen oberoende av vilken kammare prioritet till berättelsens granskande tillkommer. (Gvk. art. 23.)

Kammarledamöternas rätt att sitta i flera utskott är kringskuren i nationalrådet. Dess reglemente stadgar nämligen att en medlem som regel inte får tillhöra fler än två ständiga och två andra utskott. Ingen är dock tvungen att samtidigt vara medlem av mer än två (GregNr. art. 53.). Vid 1945 års session hade nationalrådet 161 utskottsplatser att fylla. Sju stycken av dess medlemmar hade därvid plats i två utskott. På ständerrådets 93 utskottsplatser fördela sig medlemmarna på följande sätt:

8 st.	hade	plats	i	1	utskott
25 »	»	»	»	2	»
9 »	»	»	»	3	»
2 »	»	»	»	4	»

Ingen medlem i nationalrådet får med undantag för tull- och traktat-, utrikes- och försvarsutskotten oavbrutet tillhöra samma utskott längre än under

⁶ Då detta utskott är nytillsatt fr. o. m. 1947, har exakt medlemsantal ej kunnat erhållas utan har förutvarande

»Vollmachtenkommissions» antal använts. Se Sten. Bull. jämte bilagor.

en legislaturperiod i följd. I de tre nämnda utskotten få medlemmarna sitta sex år (GregNr. art. 51). För ständerråden gäller att ingen får oavbrutet tillhöra samma ständiga utskott längre än sex år med undantag för tull- och trak-
tututskottet. (GregStr. art. 42.)

Utskotten utse, säreget för Schweiz, ej själva sina ordförande. Vid alla val genom kamrarna väljs nämligen först utskottet och därefter i en särskild valomgång bland de valda ordförande. I utskott utsedda av byråerna blir den först utsedde medlemmen automatiskt ordförande. Endast finansutskotten utse själva sina ordföranden (RegFin art. 2). Vid omröstningar i utskotten äger ordföranden vid lika röstetal utslagsröst (GregNr. art. 56, Greg Str. art. 45).

Vid utskottens överläggningar är i regel vederbörande förbundsråd närvarande. »Utskottens ställningstagande försiggår och deras ändringsyrkanden göras numera i livligaste kontakt med förbundsrådet.»⁸

Utskotten ha rätt att utse särskilda sekreterare och eventuellt även särskilda översättare. Efter avslutad överläggning utser varje utskott genom röstning vanligtvis två rapportörer, den ene för att redogöra på tyska, den andre på franska. Om utskotten önska, kunna de emellertid även rapportera skriftligen, i vilket fall talmannen kan läsa upp rapporten för kammaren (GregNr. art. 54, GregStr. art. 47).⁹

I sista hand vakar respektive kammars talman och kansli över att utskotten ha tillräckligt arbete och att de påskynda detsamma. Till talmannen meddela också utskotten, när de äro beredda att rapportera. Ingen tidsfrist för ärendenas slutbehandling är emellertid föreskriven — i praktiken måste dock budgetförslaget och granskningen av förbundsrådets verksamhet vara färdiga till bestämda sessioner — och då utskotten ha rätt att begära nya kompletterande upplysningar av förbundsrådet kunna de hålla på ärenden nästan hur länge som helst.

För att förbereda regeringsförslag, som skola behandlas nästa session, hållas utskottssammanträden i största utsträckning mellan sessionerna. Dessa utskottssammanträden förläggas vanligen utom Bern till något bergshotell. Många betrakta detta som en extravagans, eftersom ju dessa utskotts arbete skulle kunna utföras i kantonshuvudstäderna med deras tjänstemän. Emellertid är denna praxis tidsbesparande och anses ha den fördelen att utskottsmedlemmarna ej såsom under en session äro utsatta för påtryckningar från sitt parti utan kunna ta ställning till regeringsförslagen jämförelsevis mera självständigt. »För förbundsråden utgöra resorna till utskottssammanträdena ett hindersamt intrång i deras kontinuerliga förvaltningsgöromål, men den personliga samvaro med utskottsmedlemmar, som utvecklas under hotellinackorderingen dagarna för sammanträdet, är nog inte utan betydelse för det politiska samarbetet och torde oomtvistligt bilda en god miljö för utjämning av motsatser.»¹

Det ligger i det schweiziska regeringssystemet att förbundsrådet är underkastat en fortlöpande och ingående kontroll från folkrepresentationens sida. Denna kontroll utövas främst genom granskning av årliga berättelser och statsräkningen (Bver. art. 102: 26). Den sker genom de tidigare omnämnda »Geschäftsprüfungskommissionen» och finansutskotten. Även generalens verksamhet skall granskas, ehuru detta sker först sedan han nedlagt befälet.

Förbundsrådets årliga berättelse (»Bericht») är mycket omfattande. Uppdelad departementsvis behandlar den från de riksviktigaste till de mest bagatellartade frågor med sorgfällig noggrannhet. För att efter utskottsgranskning kunna föredragas på junisessionen skall årsberättelsen föreläggas utskotten en månad före sessionens bör-

⁸ Weiss, sid. 77.

⁹ Brooks, sid. 81.

¹ Håstad, sid. 569.

jan. Granskningen företas av kamrarnas utskott vart för sig. Förslag till betänkande utarbetas av de enskilda medlemmarna (utgörande sektioner) departementsvis. Utskottens förslag behandlas därefter i vederbörande kammare i två à tre dagars plena. Betecknande för denna kontroll är att den sker i samråd med förbundsråden, som även de närvara i utskotten. Den allmänna decharge, som granskningen resulterar i, befriar dock ej från åtal med anledning av senare framkomna upplysningar. På grund av berättelsens ansevliga omfång är det tvivelaktigt, om den utanför utskotten blir föremål för något mer ingående studium.²

Budgetförslag med tillhörande finansplan och budgettabeller jämte eventuella åskanden om tilläggskrediter (tilläggsstater) hänvisas till finansutskotten, som vid deras behandling äro uppdelade i tre sektioner. Budgetår och kalenderår sammanfalla. Förbundsrådets förslag till nästkommande års budget skola vara utskotten till handa minst en månad före decembersessionens början. Föregående års räkenskaper tillställas utskotten för prövning en månad före junisessionens början. De omfatta de verkliga inkomsterna och utgifterna samt förbundskassans ställning under det gångna året. Utskotten välja bland sig en samfällid delegation, i vilken vardera utser tre medlemmar och tre suppleanter (Gvk. art. 25). Denna delegation — ett av de få exemplen på gemensamma utskott i Schweiz — kan delvis jämföras med den svenska statsrevisionen. Den har till åliggande att närmare granska hela finanshushållningen. Även denna delegation är uppdelad i tre sektioner. Sektionerna bestå av en ledamot av vardera kammaren. Delegationen samlas minst en gång i kvartalet och i övrigt efter behov. Den har obegränsad rätt att taga kännedom om de olika departementens och förvaltningsgrenarnas räkenskaper. I synnerhet åligger det delegationen att — vid sidan av den av förbundsrådet tillsatta, tekniska finanskontrollen — meddela

finansutskottet nödiga upplysningar. Fördens skull skola till delegationens disposition ställas alla protokoll och all korrespondens mellan finansdepartementet och övriga departement, förbundskansliet och förbundsdomstolen liksom förbundsrådsbeslut, vilka röra övervakningen av anslagens användning och finanshushållningen i allmänhet. Delegationens uppgift är således tvåfaldig, dels att vara ett utredningsorgan för finansutskotten, dels att utföra en fortlöpande revision av förbundsförvaltningen. Likväl har delegationen icke befogenhet att granska underordnade verk, vilket emellertid icke hindrar att parlamentets kritik griper omkring sig och även avser underordnade tjänstemäns åtgöranden. Dessa få då tjänstgöra som åskådningsmaterial vid granskningen av förbundsrådets ledning av förvaltningen. Finansdelegationen avger årligen en tryckt berättelse över sin verksamhet. (Gvk. art. 26, Reg. Fin. art. 2.)

Vid granskning av årsberättelsen och statsräkningen alternerar prioriteten mellan kamrarna.

Nationalrådets och ständerrådets utskott för prövning av alkoholförvaltningens budget och räkenskaper tillsätta på samma sätt en delegation. Förvaltningen har att förelägga delegationen tryckta kvartalsberättelser. På liknande sätt behandlas även förbundsjärnvägarernas budgetförslag som specialbudget (Gvk. art. 27).

De fasta utrikesutskotten (»Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten») tillkommo i nationalrådet 1926 och i ständerrådet 1927, sedan förslag därom varit aktuella alltifrån 1919. Utskottens syfte klargöres bäst med definitionen i 1926 års förslag. Det hette där, att det eftersträfvansvärda vore »ett utskott, som samlade allt det parlamentariska arbetet med kontroll av regeringens diplomatiska verksamhet och fungerade precis som de andra perma-

² *Håstad*, sid. 389 ff.

nenta utskotten».³ Utrikesutskotten ha sålunda till uppgift dels att förbereda propositioner och förslag rörande Schweiz' utrikespolitik, dels att rådplåga med förbundsrådet rörande viktigare utrikesfrågor på dessas förberedande stadium. Utrikesfrågor handlades före de fasta utrikesutskottens tillkomst av tillfälliga eller särskilda utskott.⁴

Ledningen av förbunds församlingens arbete.

Formellt innebär det schweiziska systemet att ledningen av folkrepresentationens arbete skall tillkomma denna själv. I verkligheten stå dock förbundsrådets medlemmar i ständig förbindelse med parlamentet och leda dess arbete i betydande omfattning. Deras ord vid urvalet av frågor, vilka ej böra uppskjutas, äro tungt vägande. Alla viktigare förslag utgå från förbundsrådet, och även över de förslag, som väckas i folkrepresentationen, infordras regelmässigt dess yttrande. I den s. k. presidentkonferensen, vid vilken föredragningslistorna uppgöras och som består av kammar- och fraktionspresidenter, bruka förbundsrådsrepresentanter deltaga. (GregNr. art. 18).⁵

Ärendenas behandling i kamrarna.

I Schweiz behandlas ärendena successivt i kamrarna, som även härvidlag äro jämställda.⁶ Vid början av varje session överenskomma talmännen om i vilken kammare varje ärende först skall behandlas. Vid första eller andra sammanträdet förelägga de respektive kammare resultatet av överläggningen för godkännande. Om kamrarna därvid ej kunna ena sig om prioriteten, avgöres frågan medelst lottning av talmännen. Om emellertid ett ärende före kamrarnas

sammanträde av förbundsrådet betecknas som särskilt brådskande, så ha talmännen att före sessionens början komma överens om prioritetsfördelningen. Lyckas ej detta, skall även här frågan avgöras genom lottning. Detta avtal fordrar icke kamrarnas godkännande. För sådana frågor ha talmännen befogenhet att genom byråerna ombesörja val av utskott och låta dessa träda i funktion. (Gvk. art. 2 och 3.) Utskottsberedningen i den kammare, som ej har prioritet i frågan, börjar oftast först sedan prioritetskammaren fattat sitt beslut.

För att kunna förhandla giltigt och fatta beslut måste den absoluta majoriteten i respektive kammare närvara. Med närvarande förstås närvaro i sammanträdessalen. Ingen medlem kan tvingas att rösta (Bver. art. 87, GregStr. art. 6).⁷ I nationalrådet äger röstning rum genom uppresning och i ständerrådet genom handuppräckning. Namnupprop vid röstning företages endast på begäran av 30 respektive 10 medlemmar eller då talmännen bestämma detta. Vanligtvis konstateras blott »majoritet» eller »minoritet». Talmännen ha ej rätt att rösta men väl utslagsröst. Det ges dock undantag från denna regel, nämligen vid beslut om att förklara s. k. allmänna förbundsbeslut brådskande och undandraga dem referendum, i vilket fall talmännen få rösta som övriga ledamöter. Val förrättas med sedlar av olika färg och med olika beteckning för varje gång. Valsedlarna delas ut före valet av rösträknarna, och antalet sålunda utdelade sedlar registreras och meddelas före valet; överstiger antalet avgivna röster de utdelade, ogillas givetvis valet. Vid val äro talmännen röstberättigade. (GregNr. art. 79—94 och Greg Str. art. 63—78.)

Regeringsförslag få avges när som

³ Jfr *Håstad*, sid. 407 ff.

⁴ Förbundsrådet och särskilt Motta hade tidigare fruktat en utrikespolitisk »motregering» och därför bekämpat alla förslag härom, som väckts sär-

skilt efter det första världskrigets slut. *Sten. Bull.* 1936, sid. 878.

⁵ *Håstad*, sid. 560.

⁶ Se t. ex. *Weiss*, sid. 77.

⁷ Se t. ex. *Weiss*, sid. 78.

helst under de olika sammanträdesperioderna. De överlämnas skriftligen till bägge kamrarna. Beslut fattade av den ena kammaren skola, om de kräva kamrarnas samstämmiga beslut, efter slutad behandling undertecknade av talmanen och protokollföraren översändas till medkammaren. Omfångsrika förslag kunna undantagsvis delas i kapitel eller avsnitt för den första överläggningen och sålunda kapitelvis hänvisas till medkammaren. I detta fall förbehålla sig de båda kamrarnas medlemmar rätten att ställa tilläggförslag till hela förslaget ända tills överläggning om eventuella differenser börjar. Stanna kamrarna i olika positiva beslut, fortsätter ärendet att »vandra» mellan kamrarna. Denna fortsatta behandling skall dock uteslutande inskränka sig till de punkter, i vilka enighet ej vunnits, och »vandrandet» fortgår tills enighet mellan de båda kamrarna nåtts (Gvk art. 4 och 5). På detta sätt kunna förslag bollas mellan kamrarna icke blott sedan en session utan även sedan en legislaturperiod upphört. (Gvk. art. 4 och 5).⁸

Skulle emellertid kamrarna besluta att stå fast vid sina avvikande beslut, skola differenserna föreläggas en enighetskonferens. Denna bildas av de båda kamrarnas förenade utskott. Skulle den ena kammarens utskott ha färre medlemmar än den andras, skall det kompletteras till samma antal. Konferensen skall stå under ledning av den utskottsordförande, vilkens kammare haft prioritet i ärendet. Sedan konferensen lagt fram ett sammanjämningsförslag, återgår förslaget till prioritetkammaren, som har att först behandla ärendet. Hela förslaget räknas som fallet, om enighet nu icke kan nås. Sammanjämnningen kan endast en gång behandlas i vardera kammaren. (Gvk. art. 6—7).

Regeringsförslag om lagar eller allmänna förbindande förbundsbeslut ha en starkare ställning än enskilda förslag. Om en kammare vid sin första överläggning beslutar att inte »gå in på» (»eintreten») ett förslag från för-

bundsrådet eller från medkammaren, skall den senare underrättas härom. Fattar denna ett positivt beslut ifråga om förbundsrådets förslag, skall prioritetkammaren ånyo ta upp frågan till behandling. Beslutar däremot en kammare att inte »gå in på» ett i form av motion inlämnat förslag till lag eller beslut eller förkastar kammaren detsamma efter dess genomgång, har frågan definitivt fallit och den andra kammaren delges icke beslutet.

Innan behandlingen särskilt av lagar avslutats, kan en medlem påyrka att behandlingen av en viss paragraf eller ett visst avsnitt skall tas upp på nytt, t. ex. därför att kammarens beslut skulle ha gjort lagen inkonsekvent eller sakliga inadvartenser skulle ha uppstått. Kammaren beslutar omedelbart, huruvida ny debatt skall öppnas i den omstridda delen av förslaget och kan återremittera denna till utskottet; begär utskottet självt återremiss kan kammaren ej motsätta sig den. Alla beslut i lagfrågor äro följaktligen till följd av denna »Wiedererwägungsrecht» faktiskt preliminära. (Greg.Nr. art. 76 och 77, Greg.Str. art. 57 och 58.)

Efter slutad överläggning i de båda kamrarna gå författningsförslag, lagar och allmänt förbindande beslut till ett redaktionsutskott, såvida ej annat beslutas. Detta utskott har att fastställa den slutgiltiga tyska och franska ordalydelsen och särskilt att bringa de båda texterna i överensstämmelse med varandra samt att avlägsna formella inadvartenser eller motsägelser. Utskottet har enligt sakens natur icke befogenhet att göra sakliga ändringar i besluten. Redaktionsutskottet består av de båda kamrarnas utskottsrapportörer, andre vice kanslern och bägge kamrarnas översättare. Utskottet kan också kalla andra förbundstjänstemän eller experter till sina överläggningar. Det sammankallas och ledes av den utskottsrapportör, vilkens kammare haft priorite-

⁸ Brooks, sid. 96.

ten. Den korrigerade eller översedda texten återgår till kamrarna. Godkännes denna äger en slutomröstning rum. En dylik omröstning äger rum även när ett förslag icke hänvisas till redaktionsutskottet. Förkastas utskottsförslaget härvid av den ena eller båda kamrarna, innebär detta att hela förslaget fallit. Författningsändringar, lagar och allmänt förbindande beslut översättas även till italienska genom ett särskilt parlamentsutskott, men endast de tyska och franska lydelseerna gälla som autentiska. (Gvk. art. 8—11.)

Med bortseende från »Wiedererwägungen» och slutomröstningen förekommer blott en läsning i Schweiz.

Kontinuitetsprincipen, enligt vilken en fråga kan skjutas från session till session även oberoende av om nyval av nationalrådet dessemellan skett, har i Schweiz drivits längre än i andra stater. Sålunda har det hänt, att ett stort lagförslag kunnat ligga hos kamrarna och oscillera mellan dem ända till tjuguar (unifieringen av strafflagen, som framlades 1918, blev ej föremål för beslut och sedermera folkomröstning förrän 1938). Ibland kan behandling av en omstridd fråga avsikligt dras ut på tiden av hänsyn till risken för ett ogynnsamt referendum; man brukar benämna detta slags överväganden för »Referendumerwägungen». Motioner, postulat och interpellationer — som i det följande närmare skola beröras — äro dock tidsbegränsade i så måtto, att de automatiskt utlockna, om de ej behandlats inom två år.

Ledamöternas initiativrätt.

Förslagsrätt rörande lagar eller allmänt förbindande förbundsbeslut tillkommer förbundsrådet, envar kanton och varje enskild parlamentsmedlem. Enahanda gäller ifråga om författningsändringar, varjämte samma rätt tillkommer 50 000 röstberättigade medborgare (folkinitiativ). Härutöver kunna kamrarnas ledamöter framlägga motioner, postulat och amendement.

Motioner åsyfta beslut av båda kamrarna om att förbundsrådet skall framlägga visst förslag eller uppfordras till ett visst handlande. Besluten kunna även innefatta anvisningar i vilken riktning förbundsrådet skall utarbeta det rekviderade förslaget. Båda kamrarnas samtycke är härvid nödvändigt (Gvk. art. 14). Postulaten däremot avse en inbjudan till förbundsrådet att lämna redogörelse (»Bericht») eller att eventuellt framlägga förslag till parlamentet utan att några direktiv meddelas rörande förslagets utformning. Ett postulat fordrar blott beslut i den kammare, där det framlagts. Förbundsrådet tar alltid ställning till motionerna och postulaterna före kamrarnas beslut, och det är ej ovanligt att en motion på förbundsrådets inrådan då förvandlas till ett icke på samma sätt förbindande postulat.

Motioner och postulat få icke behandlas samma dag som de inlämnats till talmannen, så framt kammaren inte med 2/3 majoritet beslutar omedelbar behandling. De få icke innehålla någon skriftlig motivering, men när de första gången uppföras på kammarens föredragningslista, får förslagsställaren motivera sitt yrkande, något som i nationalrådet ej får ta längre tid än 20 minuter (GregNr. art. 40). Kammarens ställningstagande kan sedan låta vänta på sig, och förslagsställaren har ingen garanti för att hans förslag kommer att bli föremål för beslut. För bägge kamrarna stadgas det nämligen att motioner eller postulat, som ej behandlats inom två år, skola avskrivas. Skulle inom denna tid förslagsställaren dö eller utträda ur kammaren, kan en annan ledamot dock uppta förslaget (i ständerrådet under nästa session, i nationalrådet inom tre dagar efter öppnandet av nästa session). I regel remitteras inte motioner och postulat till utskott, utan kamrarna åtnöja sig med att avbida förbundsrådets ställningstagande. Endast om förbundsrådet bekämpar en motion eller ett postulat eller om motförslag ställes eller om förbundsrådet självt önskar de-

batt, äger sådan rum när beslut skall fattas. Tiden för talarna, förbundsråden undantagna, inskränkes då till tio minuter. (GregNr. art. 40—41, GregStr. art. 38.)

Förbundsrådets åtgärder med anledning av bifallna motioner eller postulat kunna mången gång låta vänta på sig. Trots påminnelser kunna dessa »skrivelser» stå kvar i förteckningen över »hängande» motioner och postulat (»postulatkyrkogården»).⁹ Tidigare företog parlamentet då och då avskrivningar av dem. Numera stadgas det, att motioner och postulat, som ej expedierats av förbundsrådet inom fyra år, avskrivs, om ej kammaren eller någon kammarmedlem önskar deras vidmakthållande. Förbundsrådet har också plikt att i sin årliga berättelse uppgöra en särskild förteckning över bifallna men ej slutgiltigt handlagda motioner eller postulat. (GregNr. art. 41, GregStr. art. 38.)

Ej blott när det gäller förslag till författningsändringar, lagar eller allmänt förbindande beslut utan även när det gäller motioner och postulat kunna parlamentsmedlemmarna ställa tilläggs-, stryknings- eller ändringsyrkanden, vilka på begäran av utskott skola remitteras till dem för beredning (GregNr. art. 68, 75, GregStr. art. 56).¹

Petitionsrätt.

Enligt förbundsorfattningen garanteras petitionsrätt. Denna den enskildes rätt att utan rättsliga efterräkningar anföra besvär över förbundstjänstemännens tjänstehandlingar eller rättstillämpning eller att framställa önskemål får utövas ej blott av röstberättigade medborgare utan även av kvinnor, li-

kså av i Schweiz boende utlänningar och av dem, som berövats sin rösträtt. De utskott (»Petitionskommissionen»), till vilka petitioner hänvisas, ha rätt att begära rapport av förbundsrådet. Emellertid gäller att »petitioner upptas ej till behandling, där besvärsmätt finnes reglerad, och föranleda överhuvud materiell behandling endast försåvitt förbunds församlingen har kompetens i frågan» (Bver. art. 57).²

Debatter och debattrestriktioner.

De medlemmar, som vilja tala över ett under överläggning varande ämne, måste anmäla sig hos talmannen. Anmälan om ordet kan dock ej ske förrän överläggningen öppnats. Utskottsrapportörerna erhålla först ordet för sin redogörelse. I nationalrådet tryckas dock i viktiga fall utskottsutlåtanden, och därvid inställes det muntliga rapporterandet; det är nationalrådet självt, som före utskottsbehandlingen beslutar, om rapporterandet skall ske muntligt eller skriftligt (GregNr. art. 78). Efter rapportörerna tala utskottsmedlemmarna, såvida de vilja framställa särskilda förslag. Härpå öppnas den allmänna debatten och talmannen fördelar ordet i enlighet med anmälningarna. Med undantag för förbundsrådets representant och rapportören få inga tala mer än två gånger »i samma sak». Men det är alltid tillåtet att begära ordet för att fordra att reglementet beaktas, ställa ordningsförslag eller svara på en personlig anmärkning. Önskar talmannen deltaga i överläggningen, måste han överlämna ledningen av förhandlingarna till vice talmannen.

I nationalrådet tala medlemmarna utom vid kortare inlägg från talarstolen.³

trädet. I ständerrådet sutto medlemmarna till en början kantonvis, men talmännen togo plats på podiet. Salen rymmer emellertid blott 44 platser inklusive talmansstolarna, och när nya talmän valdes intogo de avgående de nyvaldas plats oavsett kanton. Genom denna omflyttning under snart hundra år har till sist all kantonsplacering rubbats.

⁹ *Håstad*, sid. 326—329, *Weiss*, sid. 78.

¹ *Weiss*, sid. 77.

² I äldre tider kunde petitionerna inlämnas muntligt inför ett särskilt skrank. *Håstad*, sid. 414. Jfr *Burckhardt*, sid. 529.

³ Det kan nämnas, att medlemmarna i ingendera kammaren sitta partivis. I nationalrådet få medlemmarna ta plats var de behaga vid första samman-

För rapportörerna stå särskilda platser till förfogande. I ständerrådet hålla medlemmarna sina anföranden däremot sittande; dels är detta en tradition från den diplomatiska »Tagsatzung» under statsförbundets tid och dels är församlingen till numerären ganska liten.

Avlägsnar sig en talare för långt från ämnet, skall talmannen uppmana honom att hålla sig till saken. Om två anmaningar bli resultatlösa, skall kammaren tillfrågas, om talaren under de fortsatta förhandlingarna i ämnet skall berövas ordet. Kammaren avgör genast frågan utan debatt. Göra sig talarna skyldiga till upprepningar, kunna de likaså förlora ordet.

I regel får en talare i nationalrådet inte tala längre än 20 minuter — under 30-talet en halvtimme. För medgivande av längre tid vid särskilt viktiga frågor fordras beslut av kammaren. En talare, som för andra gången tar till orda i samma sak, får begränsa anförandet till 10 minuter. Om ett ordningsförslag framställs under debatten, avbrytes denna tills förslaget avgjorts. Bliir en motion eller ett postulat varken bekämpat av förbundsrådet eller bestritt av någon kammarmedlem, så få blott den första undertecknaren och förbundsrådet gripa till ordet.

Sedan samtliga utdelade förslag (»Anträge») motiverats och fraktionerna haft tillfälle framställa sina åsikter samt tre talare (en på tyska, en på franska, en på italienska) yttrat sig över ämnet för överläggningen, skall talmannen fråga kammaren om överläggningen är slut. Denna avslutas då, om två tredjedelar av de i omröstningen deltagande medlemmarna besluta detta. Motsätter sig kammaren tvångsavslutningen, kan presidenten under den fortsatta debatten på nytt ta upp frågan om tvångsavslutning. Däremot ger reglementet inte en enskild medlem rätt att ställa ett yrkande att debatten skall avslutas. Tvångsavslutning beslutas ganska ofta. »Även om clôtüre sålunda kan användas genom två tredjedelars beslut, kan

den dock ej sträckas så långt som till en medlem, som ännu ej deltagit i debatten och önskar avge och förklara en motion.»⁴ För ständerrådet finnas inga stadganden om clôtüre eller tidsbegränsning. (GregNr. art. 59—70. Greg Str. art. 48—53.)

Av intresse att observera är, att talmännen i nationalrådet i förväg kunna bestämma viss tid för slutvotering i en fråga (GregNr. art. 71).

Förbundsråden äro oberoende av talarrestriktionerna.

Om debattrestriktionerna vid beslut om motioner och postulat har talats under »Medlemmarnas initiativrätt». För restriktionerna vid interpellationer och enkla frågor skall redogöras i det följande.

Interpellations- och frågeinstitutet.

Varje medlem av representationen har rätt att av förbundsrådet genom en interpellation begära upplysning om varje förbundsangelägenhet (GregNr. art. 43, 44, GregStr. art. 39, 40).⁵ Denna rätt kan utnyttjas när som helst under kammarsammanträden. Vederbörande medlem skall skriftligen utan anförande av motiv meddela talmannen interpellationsämnet. Varje interpellation måste i nationalrådet vara understödd av tio och i ständerrådet av tre medlemmar. Talmannen lämnar församlingen liksom förbundsrådet meddelande om interpellationsanmälan. Skulle förbundsrådet föredraga att icke svara genast, sättes interpellationen upp på ett senare sammanträdes dagordning. Interpellanten motiverar då sitt spørsmål; i nationalrådet är tiden härför högst tjugo minuter, om ej längre tid medges. Sedan förbundsrådet därefter besvarat interpellationen, kan interpellanten förklara om han är tillfredsställd eller inte med den erhållna upplysningen. En ytterligare debatt

⁴ Brooks, sid. 97.

⁵ His, sid. 368. Weiss, sid. 78, för åren 1943—1945.

äger rum endast med kammarmajoritetens bifall, något som mycket sällan ges och ej sällan vägras. Vid fortsatt debatt har taletiden i nationalrådet numera inskränkts till tio minuter. För interpellationernas avgivande och besvarande äro inga särskilda plenidagar anslagna. De flesta behandlas dock på onsdagarna, minsta antalet på fredagarna. Interpellationer, som äro mer än två år gamla eller vilkas upphovsmän avgått, avskrivs.⁶ Dagordningsbeslut efter interpellationsdebatter förekomma ej.

För att inskränka de tidsödande interpellationerna införde nationalrådet på 1920-talet s. k. små frågor («kleine Anfragen»). Dessa lämnas liksom interpellationerna skriftligen till talmannen, vilken vidarebefordrar dem. Härvid behövs det inga medundertecknare. Svaren på dessa små frågor kunna följa skriftligen eller muntligen. Muntliga svar förekomma undantagsvis. De få ej följas av debatt eller föregås av någon motivering. Har upphovsmannen avgått, avskrivs även den enkla frågan. (GregNr. art. 45, 46.) I ständerrådet har frågeinstitutet ej införts.

Fr. o. m. innevarande år har en s. k. frågedag införts. Denna har anslagits för att ernå ett snabbt avklarande av aktuella dagsfrågor.

Det ligger i det schweiziska regeringsättets idé att förbundsråden skola besvara framställda spörsmål. Någon svarsplikt är emellertid inte inskriven. Det heter om de enkla frågorna i nationalrådsreglementet, att dessa »böra» besvaras i början eller senast under fortgången av nästföljande session. Samtidigt har man också förutsett, att interpellationer eller enkla frågor efter viss tidsrymd kunna avskrivs obesva-

rade. I verkligheten förekommer det ej sällan, att förbundsråden uraktlåta att lämna svar eller också besvara spörsmålen i sammanhang med andra frågor.

Närvaroregistrering och arvode.

Varje medlem har skyldighet att, såvitt han ej för talmannen anmält skälen för frånvaro, närvara vid alla sammanträden. Vid fastställd tid öppnar talmannen sammanträdet och låter företaga namnupprop.⁷ Medlemmar, som anlända efter uppropet, skola senare anteckna sig på en på sekretariatsbordet liggande lista. Talmannen kan också företaga upprop under sammanträdet. Namnen på de frånvarande tagas till protokollet. (GregNr. art. 31, 32, GregStr. art. 7, 8.)

För sitt deltagande i parlamentssessionerna och utskottsberedningarna erhålla national- och ständerråden dagtraktamente och reseersättning, såvida de ej varit frånvarande utan skäl. Nationalrådets ersättning betalas ur förbundskassan, ständerrådets ur respektive kantonskassor. För utskottssammanträden och därmed sammanhängande resor betalas dock även till de senare ersättning ur förbundskassan, »något som dock ej överensstämmer med förbundsförfattningen».⁸ Medlemmarna erhålla dessa dagtraktamenten även för de dagar, då arbetet är avbrutet över veckohelgen (lördag, söndag), såvitt de äro närvarande vid veckans slutupprop och deltaga i följande veckas sammanträden. För nationalrådets del uppgick dagtraktamentet 1946 till 35 francs.⁹ Ständerrådets traktamente kan variera, eftersom det är beroende av de olika kantonernas ekonomi och välvilja, men som regel är det lika stort som natio-

⁶ Weiss, sid. 78. Uppgifterna stödja sig i övrigt på en genomgång av Sten. Bull.

⁷ Sedan gammalt står det inskrivet i reglementena att ständerråden och nationalråden skola bevista sammanträdena i mörka kläder. Vid sessioner un-

der den varma tiden igenkändes åtminstone förr parlamentsledamöterna därför väl på Berns gator. Numera underlåta national- och ständerråden att strikt följa stadgandet.

⁸ Burckhardt, sid. 660.

⁹ S. Y. B., sid. 1290.

nalrådets. (Bver.art. 78, 83, GregNr. art. 30.)¹

Insjuknar en medlem, då förbunds-församlingen har session eller då han deltagit i utskottssammanträde på annan plats än hemorten, utbetalas dag-traktamentet tills hans tillstånd medger att han återvänder hem (BgTag. art. 4). För deltagande i flera samman-

träden samma dag, för vilka traktamen-te skall utgå, erhålles ersättning endast för ett, men därvid för det högst betalda. (BgTag. art. 2). Reseersättningen utbetalas som engångsersättning för varje session för såväl fram- som återresa. Ersättningen utgår med ett visst belopp per km., bestämd enligt »Distanzenzeiger» (BgTag. art. 5).

KÄLLOR OCH LITTERATUR.

Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft. Vom 29. Mai 1874. Amtliche Ausgabe der Bundeskanzlei unter Beifügung der bis Ende 1939 erfolgten Abänderungen. (Cit. Bver.). — Handbuch für die schweizerische Bundesversammlung. Herausgegeben von der Bundeskanzlei 1929. Innehållande bl. a. Regulativ für die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte. (Cit. RegFin.). — Geschäftsreglement des Nationalrates. (Vom 4 April 1946). (Cit. GregNr.). — Geschäftsreglement des Ständerates. (Vom 17 Oktober 1946). (Cit. GregStr.). — Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung. 1936, 1938—1945. (Cit. Sten. Bull.). — *Giacometti, Z.*, Das öffentliche Recht der Schweiz. Zürich 1930. Innehållande bl. a. Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat (cit. Gvk.) och Bundesgesetz betreffend die Taggelder und Reiseentschädigungen (cit. BgTag.). — *Daresté, F.-R. och P.*, Les constitutions modernes. III. Paris 1929. — *The Statesman's Year-Book* 1946. (Cit. S. Y. B.)

Andelfingen, Akert von, Das schweizerische Regierungssystem. Zürich 1940. (Cit. Akert). — *Brooks, R. C.*, Government and Politics of Switzerland. London 1927. (Cit. Brooks). — *Burckhardt, W.*, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung 3 A. Bern 1931. (Cit. Burckhardt). — *His, E.*, Geschichte des neuern schweizerischen Staatsrechts B 3. Basel 1938. (Cit. His.) — *Hunziker, O.*, Die schweizerische Bundesverfassung 1940. — *Håstad, E.*, Regeringssättet i den schweiziska demokratien. Uppsala 1936. (Cit. Håstad.) — *Håstad, E.*, Den schweiziske generalen. Statsvetenskaplig Tidskrift 1935, sid. 38 ff. — *Salis, L. R. de*, Le droit fédéral suisse. Neuchâtel 1930. — *Tingsten, H.*, Samtidens förbundsstater. Stockholm 1942. — *Tingsten, H.*, Utredning rörande parlamentens arbetsätt i vissa främmande länder. (SOU 1931: 26). Stockholm 1931. — *Weiss, O.*, Volk und Staat der Schweiz. Zürich 1941. (Cit. Weiss.)

¹ *Brooks*, sid. 80, 83, *His*, sid. 367, *Weiss*, sid. 79.

FÖRENTA STATERNA

Den amerikanska kongressen består av två kamrar, senaten och representanthuset. Bägge kamrarna tillsätts numera genom direkta val — före 1913 utsågos senatorerna av delstatslegislaturerna. Senatorerna, två från var och en av de 48 delstaterna, väljas för en tid av sex år. Tillsättningen sker successivt, så att en tredjedel av hela antalet utses vartannat år. Val till representanthuset äger rum vartannat år, varvid från varje delstat utses det antal representanter, som svarar mot dess andel i hela landets folkmängd. Antalet ledamöter i representanthuset är för närvarande 435.¹

Sessioner.

Varje kongressperiod omfattar två år, och enligt författningen (Art. I, Sect. 4) skall kongressen sammanträda minst en gång årligen. Såvida icke genom särskild lag annorlunda bestämmes, skall sessionen börja den 3 januari (före 1934 den 4 mars). I regel ha sessionerna börjat denna dag. Särskilt efter krigsutbrottet, då den tidigare sessionen slutat

först kort före årsskiftet, har dock sessionens början förskjutits några dagar framåt.

De ordinarie sessionerna pågå under kongressperiodens första år normalt fram till i augusti månad, medan de under valår oftast sluta ett par månader tidigare. Sessionernas utsträckning under åren 1919—1946 framgår av omstående tabell:

Husen kunna också sammankallas vart och ett för sig till särskild session. Så har varit fallet beträffande senaten, vilket sammanhänger med dess speciella befogenheter, främst i avseende på fördrag med främmande makter, vilka fordra senatens godkännande. Särskilda senatssessioner ha sedan 1919 förekommit vid fem tillfällen, senast 1933.

De årslånga sessionerna under kriget ha ibland avbrutits av sommarferier från juli till september (1943: 8/7—14/9; 1945: Senaten 1/8—5/9, representanthuset 21/7—5/9).

Plenas antal och sammanlagda längd i representanthuset under en normal session (1938) kan utläsas av följande tabell:

M å n a d	Jan.	Febr.	Mars	April	Maj	Juni	Summa
Antal sammanträdesdagar ..	22	19	23	19	21	13	117
Antal sammanträdestimmar..	90	74	113	95	114	91	577
Sammanträdesperiod	3/1 —————						16/6

¹ Uppgifterna om medlemsantalet i senaten och representanthuset avse tiden före Hawajis upptagande som stat i unionen (1947).

Kongressessionernas längd 1919—1947.

Kongress	Sessionernas utsträckning										Antal sessioner	Antal dagar
1919—21	19/5	19/11	1/12	5/6	1/12	3/3	3	461				
66:e												
1921—23	11/4	23/11	5/12	22/9	20/11	4/12	3/3	624				
67:e												
1923—25			3/12	7/6	1/12	3/3	2	281				
68:e												
1925—27			7/12	3/7	6/12	3/3	2	297				
69:e												
1927—29			5/12	29/5	3/12	3/3	2	268				
70:e												
1929—31	15/5	22/11	2/12	3/7	1/12	3/3	3	529				
71:a												
1931—33			7/12	10/7	5/12	3/3	2	312				
72:a												
1933—35	9/3	15/6	3/1	18/6			2	266				
73:e												
1935—37	3/1	26/8	3/1	20/6			2	406				
74:e												
1937—39	2/1	21/8	3/1	16/6			3	431				
75:e												
1939—41	3/1	5/8	4/9	3/11	3/1	3/1	3	625				
76:e												
1941—43	3/1		2/1		16/12		2	711				
77:e												
1943—45	6/1		21/12		19/12		2	694				
78:e												
1945—47	3/1		21/12		14/1	2/8	2	554				
79:e												
1947—49	3/1	26/7	1947				—	—				
80:e												

Anm. I tabellen redovisas under »antal dagar» icke det verkliga antalet sammanträdesdagar utan sammanträdesperioderna (sessionernas) sammanlagda längd. De redovisade sammanträdestiderna avse hela kongressen, d. v. s. både senaten och representanthuset.

Motsvarande uppgifter för senaten under samma session framgå av följande tabell:

M å n a d	Jan.	Febr.	Mars	April	Maj	Juni	Summa
Antal sammanträdesdagar ..	22	19	23	17	20	11	112
Antal sammanträdestimmar ..	114	94	122	90	111	85	616
Sammanträdesperiod	3/1	—————					16/6

Under sessionen förekomma endast kortare ajourneringar i samband med veckosluten. Lördagssammanträden förekommo under den ovan redovisade sessionen 1938 i representanthuset tre gånger, i senaten fyra.

Tredagarsajourneringar vid veckosluten, den längsta ajournering som husen var för sig kunna besluta — för längre ajourneringar kräves samfällt beslut — ägde rum vid sex tillfällen i representanthuset, i senaten vid åtta tillfällen.²

Sessionerna avslutas genom gemensamt beslut av de båda husen om ajournering utan angivande av dag för nästa sammanträde («adjournement sine die»). Beslutet härom, som fattas sedan en deputation hos presidenten efterhört att ytterligare budskap eller förslag ej skola överlämnas till kongressen, sker i följande form: »Senaten och representanthuset besluta att senatens president och representanthusets talman bemyndigas avsluta innevarande session genom att ajournera sina respektive kamrar den ... (datum och klockslag) ...³ Enligt en 1946 antagen bestämmelse

(ingående i Legislative Reorganization Act of 1946) skall kongressens förhandlingar, därest presidenten ej proklamerat nödtillstånd eller landet befinner sig i krig, avslutas senast den sista juli.

Sammanträdestider för plena. I regel sammanträda kongressens båda hus alla vardagar utom lördagar. Sammanträdena pågå vanligen från kl. 12 till mellan kl. 16 och 17. Genomsnittliga sammanträdestiden per dag under ovan berörda session 1938 var för senaten 5 timmar och 30 minuter, för representanthuset 4 timmar och 54 minuter. Pauser genom kortare ajourneringar under förhandlingarna förekomma endast undantagsvis. Vid 1938 års session skedde sådan ajournering endast en gång.

Sammanträdestider för utskott. Utskotten skola sammanträda regelbundet på av utskottet självt vid sessionens början fastställda dagar samt därutöver, då ordföranden kallar till extraordinarie sammanträden. Bestämmelse härom infördes 1946 och innebär att garantier skapats för större regelbundenhet i utskottsarbetet. Redan tidigare samman-

² Kongressens arbetsbörda kan ytterligare belysas av följande siffror. Under kongressperioden 1925—27 framlades 24 000 förslag till lagar och beslut. Varje sådant förslag kunde emellertid innefatta ett stort antal olika frågor. I åtta av de nämnda förslagen hade sålunda nära 6 000 olika ärenden sammanförts. *Ogg and Ray*, sid. 364. Under kongressperioden 1937—39 framlades närmare 11 000 olika förslag, av vilka

dock endast drygt 1 700 antogs. *Young*, sid. 66. Tilläggas kan, att av den enskilde kongressmannens arbetsbörda mindre än hälften utgöres av egentligt kongressarbete, återstoden består i upprätthållandet av förbindelserna med valkretsen genom korrespondens, personliga kontakter etc. *Reorganization*, sid. 15 f.

³ Jfr Författningen Art. I, Sect. 5 och *Jefferson's Manual* Sect. 21, § 591.

trädde flertalet utskott på av utskottet fastställt dag eller på kallelse av ordföranden. Arbetsordningen lade emellertid rätten att sammankalla utskott främst i ordförandens händer men stadgade som korrektiv mot godtycklighet från dennes sida att utskott skulle sammanträda, om ordföranden vägrade att utlysa sammanträde inom viss tid efter hemställd härom av tre utskottsledamöter, därest utskottets majoritet undertecknade en begäran om utskottets sammankallande (HR XI, 48).⁴ Endast arbetsordningsutskottet får utan särskilt tillstånd sammanträda, då plenarsammanträde pågår. Utskotten sammanträda vanligen på förmiddagen före husens sammanträden.

Väckande av förslag.

Propositioner i svensk mening existera icke i kongressen. En viss initiativrätt tillkommer presidenten, som när som helst kan avlämna muntliga eller skriftliga budskap. Kongressens medlemmar kunna under hela sessionen framlägga förslag (»bills»). De senare svara delvis mot svenska motioner. Kongressmedlemmarnas motionsrätt utnyttjas emellertid i stor utsträckning av presidenten och regeringsdepartementen, vilka utarbeta förslag, som därefter framläggas av enskilda ledamöter som deras »motioner». För framläggandet av motsvarigheten till svenska följdmotioner, »amendments», gälla särskilda regler, som behandlas i framställningen rörande ärendenas behandling i de båda husen. Icke heller härvidlag finnes någon tidsbegränsning stadgad.

Utskottsväsendet.

Utskottsväsendet i kongressen undergick 1946 en genomgripande reorgani-

sation, som trädde i kraft från och med 1947 års session. Den följande framställningen avser i första hand förhållandena före år 1947, då det ej varit möjligt att erhålla uppgifter om hur det nya systemet, som hittills fungerat blott en session, har verkat i praxis. De organisatoriska förändringarna äro däremot redovisade.

Huvudregeln är att varje hus har egna utskott. Från denna regel finnas emellertid vissa undantag.

1) Kongressen hade före den nämnda reorganisationen fyra ständiga utskott, gemensamma för bägge husen (»Joint Standing Committees»). Dessa utskott ha icke haft någon politisk betydelse.⁵

2) Inom kongressen tillsätts vid behov också gemensamma förbindelseutskott (»Committees of Conference»). Vart och ett av dessa består dock i själva verket av två utskott, ett från vardera huset, vilka sammanträda gemensamt för att sammanjämka ståndpunkterna, när husen stannat i skilda beslut. Dess ledamöter utses i representanthuset av talmannen. I senaten utses de formellt på samma sätt, ehuru senatens president (unionens vicepresident) där enligt praxis utser förbindelseutskottets medlemmar på förslag av den senator, som varit rapportör i vederbörande fråga. Vanligen utses tre medlemmar från vardera huset. De äro oftast valda bland de ledande medlemmarna av det ständiga utskott, som tidigare behandlat frågan. I ett sådant konferensutskott av tre plus tre medlemmar kräves för beslut en majoritet av två representanter från vardera huset. En senator och tre representanter eller en representant och tre senatorer kunna sålunda icke diktera utskottets beslut. Förhandlingarna äro hemliga. Förbindelseutskotten få icke behandla andra frågor än så-

⁴ Willoughby, sid. 361 ff.

⁵ Utskotten uppräknas i HR, X, 1: Committees on the Library, on Printing, on Enrolled Bills, on the Disposition of Executive Papers. I SR, XXV, uppräknas de bland senatens övriga ständiga utskott. Anmärkas må att i SR Com-

mittee on the Disposition of Executive Papers icke är omnämnd; däremot betecknas ett annat utskott såsom gemensamt, som ej är uppräknat bland representanthusets gemensamma utskott, Committee on Public Buildings and Grounds.

dana om vilka husen ej kunnat enas. De hade före 1947 ej heller befogenhet att framlägga ett helt nytt förslag. Genom 1946 års reformer ha de emellertid erhållit befogenhet att vid oenighet mellan husen rörande ett ändringsförslag (»amendment») framlägga ett helt nytt förslag till amendment. Förbindelseutskottens kompromissförslag godkännas i de flesta fall av husen, då dessa vart för sig behandla dem. Anmärkas må att inga ändringsförslag härvid få framläggas vid behandlingen i husen. Om förbindelseutskottets förslag icke godkännes, hänskjutes frågan antingen åter till sådant utskott eller också faller den.⁶

3) Ibland tillsätts också andra gemensamma utskott, för utredande av viss fråga eller för verkställande av vissa formaliteter, t. ex. att framföra ett meddelande från kongressen till presidenten.⁷

Från och med 1947 ha vidare vissa regler beträffande organiserat samarbete mellan de båda husens egna utskott trätt i kraft. Dessa nya regler komma i det följande att redovisas under varje särskild punkt.

Representanthusets utskott.

I representanthuset funnos före 1947, bortsett från de ovan under 1) nämnda utskotten, 43 ständiga utskott (»Standing Committees»). Vidare förekomma tillfälliga utskott (»Select Committees och Special Committees») samt utskott av hela huset (»Committees of the Whole House»), vilka senare dock icke äro utskott i egentlig bemärkelse.

Ständiga utskott.

Representanthusets ständiga utskott voro före 1947 följande:⁸

Representanthusets ständiga utskott t. o. m. 1946.

Benämning	Kompetens	Medlemsantal
I. Allmän lagstiftning.		
<i>Committee on the Judiciary</i>	domstolsväsendet m. m.	25
» » <i>Banking and Currency</i>	bankväsen och valuta	25
» » <i>Coinage, Weights and Measures</i>	mynt, mått och vikt	21
» » <i>Interstate and Foreign Commerce</i>	in- och utrikeshandel	25
» » <i>Foreign Affairs</i>	utrikesärenden	25
» » <i>Military Affairs</i>	försvaret	25
» » <i>Naval Affairs</i>		25
» » <i>Merchant Marine and Fisheries</i>	handelsflottan, kustbevakningen, Panamakanalen och fiskeriväsendet	21
» » <i>Post Office and Post Roads</i>	postväsendet	25
» » <i>Agriculture</i>	jord- och skogsbruk	25

⁶ Chamberlain, sid. 243—52. Jefferson's Manual, XLVI, mom. 1.

⁷ Willoughby, sid. 357.

⁸ De viktigaste utskotten kursiverade. — Indelningen av utskotten enligt Willoughby, sid. 334 f.

Benämning	Kompetens	Medlemsantal
<i>Committee on the Public Lands</i>	tidigare utomordentligt viktigt, frågor rörande jordområden tillhörande unionen och privata anspråk på sådan jord	21
» » Indian Affairs	indianfrågor	21
» » the Territories	lagstiftning rörande territorier- na samt upptagande av nya stater i unionen	21
» » Insular Affairs	frågor rörande områden som år 1899 erövrades från Spa- nien samt Kuba	21
» » Mines and Mining	gruvindustrien	21
» » Education	skolfrågor	21
» » Labor	arbetslagstiftning	21
» » Patents	patent-, författar- och varu- märkesrättsliga frågor	21
» » the Civil Service	frågor rörande unionens tjän- stemannakår	21
» » Immigration and Naturalization	immigrationsfrågor	21
» » the Census	lagstiftningen rörande rösträt- ten	21
» » the District of Columbia	frågor rörande unionsdistrik- tet med undantag för anslags- frågor	21
» » the Revision of the Laws	formell granskning av godkän- da lagar	13
» » Expenditures in the Executive Depart- ments	granskning av statsutgifterna	21
» » Election of Presi- dent, Vice-Presi- dent and Repre- sentatives in Con- gress	frågor rörande val av presi- dent, vicepresident och kon- gressledamöter	13
II. Budgetfrågor.		
<i>Committee on Ways and Means</i>	budgetens inkomstsida	25
» » Appropriations	budgetens utgiftssida	35
III. Allmänna arbeten.		
<i>Committee on Rivers and Harbors</i>	vissa frågor rörande flod- och hamnbyggnader, kraftverk m. m.	25
» » Public Buildings and Grounds	allmänna byggnader m. m.	21
» » Irrigation and Reclamation	utdiknings-, konstbevattnings- företag m. m.	21
» » Roads	vägväsendet	21
» » Flood Control	vissa flodbyggnadsarbeten	21

Benämning	Kompetens	Medlemsantal
IV. Pensioner.		
Committee on World War veterans' legislation	försäkring, pensioner m. m. åt personer i militärtjänst och åt olika kategorier av krigsdeltagare	21
» » Invalid Pensions		21
» » Pensions		21
V. Ersättningsanspråk m. m.		
Committee on Claims	enskildas krav gentemot Förenta Staterna	21
» » War Claims	enskildas krav gentemot Förenta Staterna på grund av krigsskador	21
VI. Val.		
Committees on Elections	frågor rörande val av kongressmän; tre utskott med 9 medlemmar i vart	27
VII. Representanhusets finanser.		
Committee on Accounts	representanhusets ekonomiska förvaltning m. m.	11
VIII. Arbetsordning.		
Committee on Rules	arbetsordningen	12
Committee on Memorials	ceremonier på nationella högtidsdagar	3

Det som frapperar är främst det stora antalet utskott och den obestämda kompetensfördelningen dem emellan. Båda dessa förhållanden ha ansetts vara betydande brister i kongressens organisation. Många förslag ha också framlagts i syfte att erhålla ett avsevärt mindre antal utskott med enhetliga arbetsområden och bestämd kompetensfördelning. På så sätt skulle utskottsarbetet avsevärt effektiviseras. Önskemål ha också framställts om nedskärning av ledamöternas antal. Ett mindre antal utskott med begränsat antal ledamöter skulle möjliggöra minskad utskottssysselsättning, eventuellt så att ingen representant sätte i mer än ett utskott.⁹

Genom 1946 års reformer har den framställda kritiken i så måtto beaktats att utskottens antal väsentligen reduce-

rats. Ledamotsantalet i varje särskilt utskott har däremot, såsom framgår av följande översikt, snarare ökat.

Av utskotten torde blott tre kräva närmare kommentarer: de båda finansutskotten och arbetsordningsutskottet. Finansutskotten komma att närmare behandlas nedan i redogörelsen för budgetbehandlingen. Arbetsordningsutskottet har, som framgår av benämningen, att handlägga alla frågor rörande husets arbetsordning. Härutöver har det emellertid också vissa synnerligen betydelsefulla uppgifter som organ för arbetets ledning i huset.¹ Dessa uppgifter komma i det följande att ytterligare beröras.

Före 1911 utsågos ledamöterna i samt-

⁹ Reorganization, sid. 29 f.

¹ Reorganization, sid. 31 f.

Representanhusets ständiga utskott fr. o. m. 1947.

Benämning	Kompetens	Medlemsantal
Committee on Agriculture	jordbruk och skogsbruk	27
» » Appropriations	budgetens utgiftssida	43
» » Armed Services	krigsmakten	33
» » Banking and Currency	bankväsen, valuta m. m.	27
» » Post Office and Civil Service	Unionens tjänstemän, postväsen och postsparbanker, folkräkning och statistik	25
» » the District of Columbia	frågor rörande unionsdistriktet, dock ej anslagsfrågor	25
» » Education and Labor	skol- och arbetsfrågor	25
» » Expenditures in the Executive Departments	budget- och räkenskapsgranskning m. m.	25
» » Foreign Affairs	utrikesärenden (äv. Förenta nationerna)	25
» » House Administration	vissa administrativa frågor rörande representanhuset	25
» » Interstate and Foreign Commerce	mellanstatlig och utrikes handel, kommunikationer, transport m. m.	27
» » the Judiciary	unionsdomstolarna, författningsfrågor m. m.	27
» » Merchant Marine and Fisheries	handelsflottan, kustbevakning, Panamakanalen, fiske m. m.	25
» » Public Lands	unionsägd mark, förhållandet till indianerna	25
» » Public Works	flodbyggnader, vattenkraft, offentliga byggnader, vägar	27
» » Rules	arbetsordningen och sessionsavbrott	12
» » Un-American Activities	undersökningar rörande oamerikansk verksamhet	9
» » Veterans' Affairs	Understöd åt krigsdeltagare	27
» » Ways and Means	Budgetens inkomstsida	25

liga utskott av talmannen. Han kunde dock icke göra något självständigt val; det reella avgörandet vid fördelningen av utskottsplatserna tillkom, då som nu, partigrupperna. Numera tillgår valet av ledamöter i de ständiga utskotten på följande sätt. Fördelningen av platserna mellan de båda partierna fastställs av majoritetspartiet enligt principen att representationen i utskotten i stort sett

skall avspegla partiställningen i församlingen. De av partigrupperna i början av varje kongressperiod utsedda »committees on committees» (partiutskott med uppgift bl. a. att verkställa nomineringen av partiets utskottsrepresentanter) uppgöra förslag, som underställas partigrupperna. Det slutliga förslaget framlägges därefter i huset i form av en förteckning upptagande förslag till

ledamöter i samtliga utskott. Tidigare, då både de ständiga utskotten och unionens stater voro färre, försökte man fördela utskottsplatserna så att varje stat fick representation i alla utskott. Detta system måste dock snart överges, huvudsakligen emedan det ledde till att utskotten blevo för stora. I viss mån finner principen dock alltjämt tillämpning, och ännu i dag försöker man vid utskottsvalen i den utsträckning som andra hänsyn tillåta tillse att staterna få en så vid representation i utskotten som möjligt.²

Vid utskottsvalen ger varje parti företräde åt tidigare utskottsledamöter och därefter i tur och ordning åt parti-medlemmarna allt efter den tid de suttit i huset. Till ordförande utser representanthuset den medlem av majoritetspartiet, som har de flesta tjänsteåren i ifrågavarande utskott. Vid förfall för ordföranden inträder den till tjänsteår inom utskottet därefter äldste ledamoten av majoritetspartiet.

Utskottsvalen domineras sålunda av två principer: majoritetspartiets ledarskap samt senioritetsregeln. Genom att ledamöterna, under förutsättning att majoriteten icke omkastas, omväljas period efter period garanteras kontinuitet och sakkunskap inom utskotten.

Tillfälliga utskott.

De tillfälliga utskotten tillsätts för behandling av en viss fråga eller en viss grupp av frågor eller för att utföra en viss undersökning. Dessa utskott variera i antal år från år. Omfattningen och betydelsen av de frågor för vilka tillfälliga utskott tillsätts är också skiftande. De torde dock mera sällan vara av större vikt. Utskottens medlemmar utses av talmannen.³

Utskott av hela huset.

Utskott av hela huset, »Committees of the Whole House», bestå, som namnet anger, av samtliga medlemmar av huset.

De äro, såsom redan tidigare antytts, inga utskott i egentlig mening. I motsats till vad fallet är i England ersätter behandlingen i utskott av hela huset inte den vanliga utskottsbehandlingen i ständigt utskott. Utskotten användas under andra läsningen för att möjliggöra friare former och mindre stränga kворum-regler samt överhuvudtaget för att underlätta förhandlingarna och besluten. De behandlas därför i följande avsnitt om ärendenas behandling i de båda husen.

Utskottssysselsättning och utskottsarbetets organisation.

Utskottssysselsättning. Utskottens stora antal före 1946 års omorganisation gjorde att representanternas utskottssysselsättning då var mycket stor. De platser i ständiga utskott som skulle fördelas på representanthusets 435 medlemmar voro, om de med senaten gemensamma ständiga utskotten medräknas, 885. Härtill kommo de tillfälliga utskotten. I den 78:e kongressen voro ej fullt 8 representanter ledamöter i ett utskott, 115 i två, ett 60-tal i tre, mellan 10 och 15 i fyra—sju, 4 i åtta. En representant var ledamot i nio utskott. Några av de representanter som sutto i ett flertal utskott voro ledamöter i ett eller flera av de viktigaste utskotten. I regel var det dock icke möjligt att förena medlemsskap i de viktigaste utskotten, t. ex. »Committee on Appropriations» eller »Committee on Rules», med plats i annat utskott.

Från och med 1947 är det sammanlagda antalet utskottsplatser 484. Teoretiskt sett skulle sålunda inte mera än ett femtiotal ledamöter behöva tillhöra mer än ett utskott. Hur den nya organisationen i detta hänseende fungerat i praktiken har emellertid ej kunnat utrönas.

² Young, sid. 48, f., Willoughby, sid. 342 ff.

³ Reorganization, sid. 21 ff.

Utskottsarbetets organisation. Inom flera ständiga utskott tillsätts underutskott (»subcommittees») för behandling antingen av vissa förelagda ärenden eller av vissa bestämda slag av ärenden. Underutskotten bli därigenom till sin karaktär antingen »tillfälliga» eller »permanenta».⁴

Det betydande arbete, som måste nedläggas av utskotten, medför icke sällan, särskilt då det rör sig om större och viktigare frågor, att arbetet sträcker sig över mer än en kongressperiod. Utskotten arbeta ofta under tid då församlingen är ajournerad. För att utskott skola kunna arbeta efter kongressens avslutning kräves dock husets särskilda tillstånd.⁵

I utskottsarbetet spela de s. k. »public hearings» en dominerande roll. Enskilda personer och representanter för organisationer ges därvid tillfälle att lämna upplysningar och framföra synpunkter. »Public hearings» är ett i många hänseenden domstolsliknande förfarande. Förhandlingarna äro offentliga och protokollföras. Några överläggningar om det lagförslag som skall behandlas förekomma icke under »public hearings». För att dubbelarbete i representanhusets och senatens utskott så vitt möjligt skall undvikas infördes 1946 en bestämmelse att »public hearings» beträffande samma lagförslag skall kunna ordnas gemensamt av vederbörande utskott i båda kamrarna. Ett moment av samtidig och gemensam behandling, som bryter den i kongressen förhärskande successiva, har sålunda tillkommit. Proceduren vid dessa »hearings» har förenklats genom att de som därvid framföra vittnesmål äro skyldiga att då så anses praktiskt i förväg inge skriftliga vittnesmål. Då de infinna sig inför utskottet få de endast göra en kort muntlig sammanfattning av sina skriftliga inlagor.

Sedan dessa »hearings» avslutats över-

går utskottet till överläggningar och beslut (»executive sessions»). Dessa ägde tidigare rum för lyckta dörrar och utan att offentliga protokoll fördes.⁶ Numera föras fullständiga protokoll, i vilka också omröstningarna redovisas, och den tid under vilken sammanträdena äro slutna har minskats.

En utskottsordförande intager en synnerligen betydelsefull ställning. Det är icke vanligt, att utskottet vid beslut går emot ordföranden. (I stora, partipolitiska frågor är detta självklart, eftersom ordföranden tillhör majoritetspartiet.) Han arrangerar »public hearings» och det beror ofta på honom om sådana offentliga vittnesförhör överhuvud skola äga rum. Oftast är det ordföranden som avgör, om ärendena överhuvud skola behandlas eller utlåtande icke skall framläggas i kammaren och ärendet sålunda »dödas i utskottet» (»is killed in committee»). Tidigare kunde ordföranden genom att vägra sammankalla utskotten rent av förhindra att beslut fattades i olika frågor. Sedermera stadgades, som ovan antytts, att utskottets majoritet mot ordförandens vilja kunde genomdriva att sammanträde ägde rum och att därvid viss fråga upptogs. Numera har ordförandens makt i detta hänseende åtminstone formellt helt avskaffats. När utskottets utlåtande behandlas i huset, är det ordföranden eller en av honom utsedd ledamot som framlägger det. Han får enligt nu gällande bestämmelser icke underlåta att till huset rapportera ett lagförslag, om vilket utskottet enats. Under överläggningarna där utövar han stort inflytande.⁷

Utskotten spela, som vidare kommer att belysas av den följande framställningen, en stor roll för att ge representanhuset en enhetlig, stark och centraliserad ledning. Det är i utskottet det egentliga arbetet äger rum, och det är också där urvalet i stort utsträckning

⁴ Willoughby, sid. 340 ff.

⁵ Jefferson's Manual, Sect. LI, kommentaren.

⁶ Chamberlain, sid. 79 f. Jefferson's Manual, Sect. XI, kommentaren.

⁷ Chamberlain, sid. 80 ff.

sker av de frågor som skola föras fram till beslut. Utskotten ha ingen skyldighet att avgiva utlåtande i de frågor som hänskjutas till dem. Inte mindre än mellan 50 och 75 procent av de frågor, som remitteras, falla igenom därför att utskottet icke upptager dem till behandling.⁸ Alltför stor godtycklighet från utskottens sida vid urvalet av de ärenden de taga upp till behandling motverkas dock genom den s. k. »discharge rule», varom mera nedan sid. 135.

Senatens utskott.

Inom senaten förekomma samma utskottstyper som inom representanthuset, d. v. s. ständiga utskott, tillfälliga utskott och utskott av hela huset. Utskottsväsendets organisation är i huvud-

sak likartad i de båda husen, men utskottens betydelse är i senaten avsevärt mindre, eftersom senatorerna äro relativt fåtaliga och anses äga större politisk självständighet än representanthusets medlemmar.

Någon fullständig nybesättning av utskottsplatserna förekommer icke i senaten vid kongressperiodens början. Utskotten kompletteras vid början av varje tvåårsperiod — efter kompletteringsvalen — och eljest vid vakanser. Antalet ständiga utskott har liksom i representanthuset växlat från tid till annan. Enligt Rule XXV i senatens arbetsordning 1942 voro de 30 till antalet, om de med representanthuset gemensamma tidigare nämnda ständiga utskotten frånräknas.⁹

⁸ *Ogg and Ray*, sid. 368.

⁹ *De ständiga utskotten i senaten enligt 1942 års SR* (utskottens funktioner kunna med få undantag utläsas genom en jämförelse med motsvarande, å sid. 121 uppräknade utskott i representanthuset):

Benämning	Medlemsantal
Committee on Agriculture and Forestry	20
» » Appropriations	24
» » Audit and Control of the Contingent Expenses of the Senate	4
» » Banking and Currency	20
» » the Civil Service	10
» » Claims	13
» » Commerce	20
» » the District of Columbia	15
» » Education and Labor	18
» » Expenditure in the Executive Departments	7
» » Finance	21
» » Foreign Relations	23
» » Immigration	14
» » Indian Affairs	14
» » Interoceanic Canals	8
» » Interstate Commerce	21
» » Irrigation and Reclamation	17
» » the Judiciary	18
» » Manufactures	13
» » Military Affairs	18
» » Mines and Mining	13
» » Naval Affairs	17
» » Patents	7

Committee on Pensions	11
» » Post Office and Post Roads	19
» » Privileges and Elections	17
» » Public Buildings and Grounds	14
» » Public Lands and Surveys	15
» » Rules	13
» » Territories and Insular Affairs	17

Efter 1946 års reformer ha senatens utskott minskats till 15. De äro följande:

Benämning	Medlemsantal
Committee on Agriculture and Forestry	13
» » Appropriations	21
» » Armed Services	13
» » Banking and Currency	13
» » Civil Service	13
» » the District of Columbia	13
» » Expenditures in the Executive Department	13
» » Finance	13
» » Foreign Relations	13
» » Interstate and Foreign Commerce	13
» » the Judiciary	13
» » Labor and Public Welfare	13
» » Public Lands	13
» » Public Works	13
» » Rules and Administration	13

Bland de viktigare senatsutskotten märkas finansutskottet, som motsvarar representanhusets »Committee on Ways and Means», »Committee on Appropriations» (motsvarande representanhusets utskott med samma namn), det betydelsefulla utrikesutskottet, domstolsutskottet, som behandlar utnämningen av domare vid de federala domstolarna och övriga frågor rörande det federala domstolsväsendet, samt utskottet för frågor angående mellanstatlig handel. Antalet medlemmar i utskotten framgår av not 9 ovan.

Utskottsvalen ske i stort sett på samma sätt som i representanhuset. Också i senaten gäller senioritetsregeln.¹

På grund av det stora antalet utskott blir senatorernas utskottssysselsättning mycket stor. Antalet platser i de ständiga utskotten — de med representanhuset gemensamma inräknade — var tidigare närmare 500 och dessa skulle fördelas på 96 senatorer. År 1944 sutto 10 senatorer i fyra utskott, 27 i fem, 29 i sex, 17 i sju, 10 i åtta och 3 i nio utskott.

Genom 1946 års reformer, som beträffande senatens utskottsväsende inneburet att såväl antalet utskott som utskottens medlemsantal reducerats, har antalet ständiga utskottsplatser minskats till 203. Teoretiskt sett behöver numera sålunda ingen senator sitta i mer än tre utskott och flertalet endast i två.

Budgetbehandlingen i utskott och kongress.

Beträffande budgetens utskottsbehandling gäller sedan 1947 vissa bestämmelser med syfte att åstadkomma bättre koordination i budgetarbetet. De utskott i representanhuset och senaten som arbeta med budgetens inkomst- och utgiftssidor (i representanhuset »Committee on Appropriations» och »Committee on Ways and Means», i senaten »Committee on Appropriations» och »Committee on Finance») skola vid början av varje session hålla ett gemen-

samt sammanträde. De skola senare, vid en viss tidpunkt, överlämna ett gemensamt utlåtande, i vilket de framlägga en beräkning av utgifter och inkomster under det kommande budgetåret. Visar denna en brist på inkomstsidan, skola de samtidigt framlägga förslag till dess täckande.

Budgetens utgiftssida.

Presidenten skall den första dagen av varje ordinarie session till kongressen överlämna förslag till budget (Budget and Accounting Act, 1921, U. S. C., Title 31, § 11). Utarbetandet av utgiftssidan i det budgetförslag presidenten överlämnar sker i första hand genom en särskild budgetbyrå inom varje självständig förvaltningsgren. Samordningen av och jämkningar i anslagsförslaget utföras av en särskild Budget Director.

Enligt konstitutionen skola alla beslut rörande statens inkomster fattas först av representanhuset för att sedan behandlas av senaten (Art. I, § 7). Senaten kan dock besluta ändringar i samma omfattning som i fråga om andra ärenden, som överlämnas från representanhuset (Art. I, § 7). Stadgandet har tolkats mycket fritt och har knappast kommit att innebära någon inskränkning i senatens befogenheter. Sålunda ansåg högsta domstolen att senaten, utan att handla inkonstitutionellt, i ett beslut av representanhuset om skattelagstiftning helt kunde stryka en skatt på arv och ersätta denna med beskattning av bolag (Flint v. Stone Tracy Company, 1911). Om anslagsbeslut finnes i konstitutionen ingen motsvarande bestämmelse, men enligt praxis fattas även sådana beslut först av representanhuset. Sedan 1947 får senaten endast undantagsvis upptaga ändringsförslag som innebära anslagshöjningar.

Huvudregeln beträffande budgetbehandlingen i utskott är i såväl representanhuset som senaten att alla anslags-

¹ *Ogg and Ray*, sid. 358.

frågor skola behandlas av »Committee on Appropriations».²

Utskottsutlåtandena utarbetas i representanthuset av underutskott (»sub committees»), ett för varje självständig förvaltningsgren. I senaten tillgodoses behovet av sakkunnig utskottsgranskning genom bestämmelsen att tre medlemmar av »fackutskotten» ex officio skola vara ledamöter av anslagsutskottet, då anslagsfrågor som materiellt höra till respektive fackutskotts kompetensområde skola behandlas.³

Anmärkas må att anslagsutskotten kunna avge utlåtande endast beträffande de egentliga anslagsfrågorna. Med dessa förbundna lagar och föreskrifter behandlas av vederbörande fackutskott (HR XI, 3). Anslagsutskottens befogenheter inskränka sig m. a. o. till anslag till redan verksamma institutioner eller anslag enligt lagar som redan antagits av kongressen.

Sedan presidentens anslagsäskanden remitterats till »the Committee on Appropriations», inställa sig departementscheferna — som sakna rätt att i budgetfrågor liksom andra frågor yttra sig i husen — tillsammans med chefen för budgetavdelningen inom departementet hos vederbörande underutskott för att lämna allmänna upplysningar och framföra departementets synpunkter. Därefter få byråchefer och avdelningschefer inom departementen inom underutskotten närmare redogöra för de anslagspunkter, som avse deras verksamhetsområden. Inom underutskotten verkställs en noggrann genomgång av de olika posterna, varvid regeringstjänstemännen grundligt utfrågas. Utskottsarbetet försiggår sålunda inte blott i intim kontakt med de administrativa myndigheterna utan även i direkt närvaro av

deras högre tjänstemän. Härigenom kunna utskottsledamöterna erhålla betydelsefulla upplysningar från fackmännen, vilka i sin tur få möjlighet att framlägga förslag till ändringar och modifikationer i det ursprungliga budgetförslaget.

Som i andra utskott förekomma även i anslagsutskottet »public hearings». Dessa ombesörjas av underutskotten. Intresserade organisationer och enskilda få härigenom tillfälle att föreslå ökade eller nya anslag för ändamål som de anse vara av betydelse.

Eftersom anslagsäskandena göras upp lång tid före kongressbehandlingen, uppstå nödvändigtvis under sessionens lopp nya anslagsbehov, t. ex. på grund av inträffade händelser. När sådana nya anslagsbehov uppkomma, kan anslagsutskottet antingen av presidenten begära ett tilläggsförslag till det ursprungligen överlämnade budgetförslaget eller också självt utarbeta ett nytt förslag eller sådana ändringar i den redan framlagda budgeten som kunna vara erforderliga.

Såsom i annat sammanhang påpekas (nedan sid. 134 f.) inta utskottsutlåtanden rörande finanslagstiftningen en privilegierad ställning vid behandlingen i husen och komma omedelbart upp till behandling. Beträffande de allmänna formerna för debatten, ledningen av arbetet och de tidsbesparande åtgärderna hänvisas till det följande.

Behandlingen av budgetens utgiftssida i huset inledes med en allmän debatt, där ordet först ges åt ordföranden i »Committee on Appropriations» som om han tillhör det parti som valt exekutiven drar upp de allmänna riktlinjerna i regeringens utgiftspolitik och lämnar en allmän motivering för denna. Ordfö-

slagsärendena på nytt till appropriationsutskottet. Av tidigare praxis synes numera som enda spår återstå att ett par utskott, »Committee on Claims» och »Committee on War Claims» alltjämt ha rätt att avge utlåtanden i anslagsfrågor, som röra utskottens verksamhetsområden. HR XI, 26, 27.

²HR XI, ½, SR XVI, *Ogg and Ray*, sid. 476.

³Enhetlig budgetbehandling kom i representanthuset till stånd 1865, då »Committee on Appropriations» inrättades. 1885 splittrades budgetbehandlingen genom att vissa anslagsfrågor hänskötas till andra utskott. År 1920 återfördes an-

randen följes sedan i debatten av minoritetspartiets främste representant i utskottet, som framför sitt partis allmänna kritik.

Realbehandlingen sker efter mönster från utskottsbehandlingen. Anslag till varje förvaltningsgren behandlas för sig. Ordföranden i vederbörande underutskott inleder och får under debattens gång försvara sitt avsnitt av utskottsutlåtandet. Tillfälle ges nu till ändringsförslag från ledamöterna, som för varje dylikt förslag disponera fem minuter. I representanthuset äro möjligheterna att få förslag om nya anslag utöver dem som utskottet fört fram ytterst obetydliga. Senatorerna ha däremot större möjligheter härvidlag.⁴

Budgetens inkomstsida.

Budgetens inkomstsida behandlas i representanthuset av »the Committee on Ways and Means», i senaten av »the Committee of Finance». Arbetsformerna äro ungefärligen desamma som i andra utskott. Dessa utskott arbeta även mellan kongressens sessioner. Deras ledande medlemmar förhandla under sommaren före budgetförslagens framläggande med representanter för finansministeriet och annan administrativ expertis om de allmänna principerna i skattelagstiftningen. Detaljerna i utskottets förslag beredas vid konferenser mellan utskottets rådgivande experter och vissa tjänstemän i finansdepartementet. Under sommaren konsulterar utskottet också olika grupper av skattebetalare, som få framställa kritik av den gällande skattelagstiftningen och framföra ändringsförslag.

⁴ Beträffande den allmänna gången av ärendenas behandling se *Willoughby*, sid. 501—514.

⁵ *Chamberlain*, sid. 220—224.

⁶ Det åligger talmannen att tillse att arbetsordningens bestämmelser följs. Om någon ledamot i representanternas hus anser att talmannens tolkning av bestämmelserna är oriktig kan han framföra en »point of order» och därigenom påfordra ett formellt beslut i frågan från

Efter de nämnda överläggningarna hållas »public hearings», varvid frågor av mer allmänt intresse diskuteras och, vilket är mycket betydelsefullt, de administrativa myndigheterna få tillfälle att också offentligen framlägga sina synpunkter. Härefter övergår utskottet till en avslutande diskussion och skrider till beslut. Det tekniska arbetet har avslutats under sommaren, varför utskottet nu helt kan ägna sig åt »questions of policy», d. v. s. frågor om var skattebördan skall läggas, avvägningen mellan olika skatteformer o. s. v.

För behandlingen i plena av skattefrågor gäller i tillämpliga delar vad ovan sagts om anslagsfrågor.⁵

Arbetet i representanthuset.

Ledningen av husets arbete.

I. *Talmannen*, som till skillnad från senatens talman väljes av huset självt, intar fortfarande en utomordentligt ledande ställning, trots att han berövats en del av sina tidigare befogenheter, bland vilka märktes den viktiga rätten att vara ordförande i arbetsordningsutskottet och befogenheten att utse de ständiga utskottens ledamöter. Han presiderar vid husets förhandlingar, avgör ordnings- och procedurfrågor⁶ och ger ordet åt husets medlemmar praktiskt taget efter eget gottfinnande. Talmannens inflytande i procedurfrågor och beträffande utskottsremisser och ledningen av debatten behandlas i andra sammanhang. Här skall endast hans »power of recognition» beröras (HR XIV, 2). I princip skall han ge ordet åt den som först reser sig och vänder sig

talmannens sida. Härefter återstår möjligheten att appellera till församlingen för beslut i frågan. Varken talmannens eller församlingens beslut i tolkningsfrågor är naturligtvis slutgiltiga, den ifrågavarande bestämmelsen kan tolkas på annat sätt senare. I allmänhet följes dock tidigare praxis och i uppkommande frågor hänvisas alltid till tidigare beslut.

till »Mr Speaker», men faktiskt kan det bero på talmannen, om denne verkligen får ordet. Vanligare är dock att talmannen överenskommer med partiledarna om debattidens fördelning partierna emellan och om vilka som skola yttra sig.⁷ Det är att märka att representanthusets talman handlar i sin egenskap av partiman och inte intar den mera opartiska ställning, som det engelska underhusets talman småningom kommit att få. Han är med andra ord inriktad på genomförande av majoritetspartiets förslag, även om han naturligtvis måste ta en viss hänsyn till oppositionen.

II. En viktig funktion vid ledningen av husets arbete utövas av »*the Committee on Rules*» (arbetsordningsutskottet). Utöver sin redan omnämnda uppgift att behandla alla frågor om ändringar i arbetsordningen har utskottet den synnerligen viktiga befogenheten att föreslå »special orders», varigenom en viss fråga erhåller förtursrätt under behandlingen i representanthuset och vissa regler för dess behandling fastställas. En sådan »special order» kan innehålla bestämmelser om tidsbegränsning av debatten, om vilka delar av en lag, som få bli föremål för ändringsförslag, ange antalet eller arten av de ändringar, som få göras o. s. v. På grund av sina vittgående befogenheter kan arbetsordningsutskottet på ett mycket ingripande sätt reglera husets arbete. Endast undantagsvis samlar det icke majoritet för sina förslag härvidlag. Eftersom det har särskild förtursrätt för sina förslag och kan lägga fram dem när som helst, kan utskottet t. o. m. avbryta en debatt och genom en special order föra fram en helt annan fråga till behandling. Utskottet kan också göra upp ett lagförslag och omedelbart lägga fram det i huset och därvid genomföra dess antagande samma dag, utan att det

ens ges tillfälle för remiss till ordinarie utskott. För att förslaget skall kunna upptas redan samma dag fordras dock sedan 1920 2/3 majoritet, om förslaget icke framlägges under sessionens tre sista dagar. (HR XI, 45).

III. En ledande roll spelar också »*the party steering committee*» d. v. s. egentligen majoritetspartiets utskott, som delvis motsvarar regeringen i vissa parlamentariskt styrda länder. Det består av talmannen, ordföranden i »Committee on Rules», majoritetens partiledare i huset, ordföranden i »Committee of Ways and Means» och andra ledande partimän. Som ordförande fungerar oftast partiledaren i huset. Detta »utskott» planerar lagstiftningsarbetet i stort, väljer ut de frågor, som skola göras till partifrågor i egentlig mening och på vilka partiets organisation och styrka skall inriktas. Oftast utser också oppositionen ett motsvarande utskott.

IV. Den viktigaste funktionen, som tillkommer »*the floor leader*» (partiledaren i huset), är att leda sitt parti och vidmakthålla partidisciplinen, särskilt vid debatter och omröstningar.⁸ Han fördelar den tid som varje talare skall få disponera under debatten, antingen genom att göra upp en talarlista, som sedan överlämnas till talmannen, eller genom att för egen räkning begära den tid, som tilldelas hans parti och därefter fördela denna på lämpliga talare. På grund av den mycket begränsade tiden blir det ofta nödvändigt att genomföra en sträng ransonering, och många medlemmar disponera ibland blott en minut, om de över huvud taget få tillfälle att tala. Partiledaren informeras på förhand om de frågor som skola behandlas. Han har sålunda en central ställning vid planeringen av husets arbete. Ofta överlämnar också talmannen ledningen av förhandlingarna till parti-

⁷ *Ogg and Ray*, sid. 342—45. I detta sammanhang kan anmärkas, att platserna i representanthuset vid början av varje kongressperiod fördelas genom lottning. I senaten kan en nyvald leda-

mot välja vilken plats han vill bland de platser som ej äro upptagna. Därefter använder han den regelbundet. *Ogg and Ray*, sid. 361.

⁸ *Ogg and Ray*, sid. 353.

ledaren (inom majoritetspartiet) — talmannen har nämligen befogenhet att närhelst han så önskar ge klubban åt vem han vill.⁹

V. För partidisciplinen och därmed även för ledningen av husets arbete spelar också »*the Caucus*» (partigruppen) en betydande roll. Vid dess sammanträden behandlas sådana frågor som val av talman, omröstningar i viktiga frågor och partiets allmänna politik. Medlemmarna bli bundna av partigruppens beslut. Om någon bryter mot partidisciplinen, kan hans karriär inom huset brytas, hans möjligheter att yttra sig i debatten bli obetydliga, hans andel av patronaget (d. v. s. rätten att föreslå kandidater till tjänster som skola tillsättas inom hans valkrets) berövas honom o. s. v. Uppenbart är, att såväl partiledningens makt som möjligheten att binda medlemmarna vid beslut som fattats av partigruppen är väsentligt beroende av enigheten och sammanhållningen inom partiet.¹

Ärendenas behandling i representanthuset.

I. Ärendenas gång. Ett lagförslag framlägges genom att förslagsställaren placerar det på sekreterarens bord. Ofta framläggas ej fullt utarbetade lagförslag; förslagsställaren inskränker sig då till att framlägga en »petition» och lämnar utarbetandet åt vederbörande utskott, som genom remissen får befogenhet att framlägga ett utlåtande. Formellt har exekutiven ej rätt att framlägga andra förslag för kongressen än budgetförslaget. Emellertid förfogar den över andra möjligheter. Regeringsförslag kunna som nämnts framställas genom att vederbörande departement låter en kongressmedlem på vanligt sätt in-

roducera inom departementet utarbetade förslag. Vanligare är att förslag kommuniceras genom talmannen, som remitterar det till vederbörande utskott, vars ordförande blir den som formellt framför förslaget. Budskap från presidenten kunna också remitteras till utskott av talmannen eller huset självt, varvid utskottet får kompetens att framlägga ett lagförslag. Enskilda kongressmedlemmars förslag härröra sålunda ofta från regeringen. I än större utsträckning förekommer dock att de utarbetas av utomparlamentariska organisationer. Den kongressledamot som framlägger ett sådant förslag kan på begäran få antecknat, att det sker »by request» d. v. s. på begäran. De ursprungliga förslagsställarnas namn införas emellertid icke (HR XXII, 4.)

Även vissa utskott ha rätt att framlägga lagförslag utan föregående remiss. Denna befogenhet har tillagts dem genom fri tolkning av HR XI, 45, utan klart stöd i stadgandets formulering. Till dessa utskott höra bl. a. »Committee on Ways and Means» och »Committee on Appropriations».² Frågan om utskottens självständiga initiativrätt är emellertid av underordnad betydelse, då möjligheter alltid stå öppna för utskottet att utarbeta förslag, som framläggas i huset av en utskottsmedlem, varefter det remitteras till utskottet.

Ett förslag, som sålunda introducerats, ligger på kongressens bord till dess beslut i ärendet fattats eller till kongressperiodens slut. Det kan alltså fortleva från en session till en annan inom varje kongressperiod. Lagförslagen äro antingen »private bills» eller »public bills».³

Varje förslag, som leder till beslut, undergår under behandlingen i huset tre läsningar. Den första läsningen är en-

⁹ *Young*, sid. 356.

¹ *Young*, sid. 57 ff.

² *Willoughby*, sid. 406 ff.

³ *Senate Manual*, sid. 163, definierar private bills såsom »lagar rörande ersättning åt enskilda, lagar som medge

pension i enskilda fall, lagar som avlägsna hinder för rösträtt samt lagar, som röra översynen av flod- och hamnbyggnader». Övriga lagförslag betecknas som public bills.

dast formell och består i att förslagens rubrik och förslagsställarens namn införas i »the Journal» och »the Congressional Record»⁴ för nästa dag. Public bills remitteras härefter till vederbörande utskott av talmannen. Korrektiv mot godtycklighet från talmannens sida ges i bestämmelsen att huset genom »unanimous consent», som anses föreligga om ingen invändning reses (»tyst samtycke») eller genom beslut i vanlig ordning — efter framställning från något utskott, som hävdar att ärendet faller inom dess kompetensområde, eller från det utskott, till vilket det felaktigt remitterats — kan företaga ny remiss och då remittera ärendet till vilket utskott som helst utan hinder av den i arbetsordningen stadgade kompetensfördelningen mellan utskotten (HR XXII, 3).

Gäller det private bills antecknar förslagsställaren på förslaget till vilket utskott det enligt arbetsordningen skall remitteras. I regel komma endast vissa utskott härvid i fråga. Utskott, till vilket en private bill felaktigt remitterats, har formellt ingen kompetens att behandla ärendet. Om utskottet avger utlåtande över ett felremitterat ärende, kan en »point of order» (ordningsfråga) framställas. Genom »unanimous consent» kan ärendet dock vidare behandlas trots den felaktiga remissen. Om utskottsremiss av en private bill företags av huset självt kan dock ingen »point of order» framställas. I regel rättas emellertid felaktiga remisser informellt av husets sekreterare. (HR XXI, 3; 2 och § 853.)

Om ärendet blir föremål för positivt utlåtande från utskottet, sättes det upp i »the Calendar». Om utskottet däremot yrkar avslag upptages det endast efter särskilt beslut av utskottet eller om utskottsledamot inom tre dagar efter det att ärendet lämnat utskottet gör framställning härom. (HR XIII.)

Enligt den allmänna regeln behandlas ärendena härefter i den ordning i vilken de kommit upp i »the Calendar», där de placeras i den ordning utlåtan- dena inkommit. Vissa privilegierade ärenden tagas dock upp till behandling omedelbart efter utskottsutlåtan- det av- givande.

Vissa lagförslag undergå andra läsningen i utskott av hela huset, »Committee of the whole House». Två former av sådana utskott av hela huset förekomma, dels »Committee of the Whole House on the State of the Union», vilket behandlar budgetfrågor, dels »Committee of the Whole House» för behandling av andra frågor än budgetärenden. Den viktigaste skillnaden mellan dessa båda former av utskott av hela huset är att debatten i den senare måste begränsas till den föreliggande frågan, medan den i den förra är fri från sådana restriktioner. Utskott av hela huset är, som nämnts, icke utskott i egentlig bemärkelse. Någon utskottsberedning sker icke i dem. Deras uppgift är blott att ge tillfälle till friare debattformer under den andra läsningen.

Talmannen ersättes i utskott av hela huset av en ny ordförande, som han själv utser. Förslag om remiss eller uppskov äro inte tillåtna, varför överläggningarna kunna fortgå utan de många avbrott som eljest förekomma under representanthusets förhandlingar. I utskott av hela huset utgöra 100 medlemmar kvorum (i representanthuset kräves eljest att en majoritet av medlemmarna är närvarande). Omröstningsformerna äro enklare. I utskott av hela huset inledas förhandlingarna med en allmän debatt, varefter ändringsförslag få framföras. Därvid få fem minuter disponeras för varje ändringsförslag. Huset återgår därefter till den vanliga förhandlingsordningen, mottager rapport om och godkänner resultatet av arbetet i utskottet. Då i regel

⁴ I »the Journal» protokollföras beslut, omröstningar m. m., däremot icke

debatter; »the Congressional Record» är det fullständiga protokollet.

också omröstningarna ägt rum under behandlingen i utskott av hela huset, befrias huset även från tidsödande voteringar.⁵

Ärenden som icke behandlas i utskott av hela huset undergå i stället en fullständig andra läsning, varvid tillfälle ges till debatt och ändringsförslag. De ärenden som genomgått sådan utskottsbehandling upptagas däremot icke till en fullständig andra läsning, men kunna bli föremål för ytterligare debatt i själva huset, om icke yrkande om debattens avslutning och omedelbar omröstning bifalles. Detta sker genom begäran att »the previous question» skall ställas (härom se nedan sid. 136). Efter den andra läsningen framställer talmannen frågan om billen skall läsas en tredje gång. Om svaret blir jakande, företages en tredje läsning, som är formell och sker utan debatt, om icke någon ledamot begär fullständig läsning. I sistnämnda fall äger förnyad debatt rum.

Formellt beslut om lagens antagande sker efter framställning från talmannen.

Private bills behandlas i vissa hänseenden på annat sätt än public bills. De sättas nämligen efter utskottsstadiet upp i en särskild föredragningslista («Calendar») och kunna tagas upp till fortsatt behandling endast på vissa dagar. Den tid som avsatts för private bills kan emellertid vid behov tagas i anspråk för behandlingen av andra ärenden.

Det arbete som behandlingen av private bills ger representanthuset utgör en relativt ringa del av hela arbetsördan. Numera har avgörandet av en stor del av dessa ärenden överförts till andra organ.⁶

II. *Prioritetsbehandling.* Enligt den allmänna regeln skola ärendena tagas upp till behandling i den ordning de upptagits i »the Calendar». För att ett effektivt arbete skall kunna presteras och för att nödvändig lagstiftning skall kunna genomföras måste — med hänsyn till den stora mängden av ärenden — vissa frågor ges prioritet. Detta kan ske på många olika sätt.

1. Vissa utskott ha möjlighet att när som helst föra fram vissa angivna ärenden. Främst bland dessa utskott märker man »Committee on Rules» (bl. a. frågor rörande arbetsordningen), »Committee on Ways and Means» och »Committee on Appropriations». Flertalet budgetfrågor erhålla sådan prioritetsbehandling. Ifrågavarande ärenden kunna tas upp endast efter hemställan från vederbörande utskott, vanligen genom ordföranden. (HR XI, 45.)

2. Såsom ovan berörts har »Committee on Rules» stor betydelse genom sin befogenhet att framställa förslag om »special orders». Andra utskott få vända sig till »Committee on Rules» för att genom special order få fram sina ärenden till behandling. Om »Committee on Rules» ställer sig avvisande till en framställning om en »special order» för en viss fråga, finnas det oaktat vissa möjligheter att framföra förslag om en sådan i huset. Dess medlemmar ha nämligen två dagar varje månad rätt att hemställa om beslut om »special orders».

3. Ännu ett sätt att föra fram ärenden till behandling är »suspension of the Rules», varigenom den fastställda ordningsföljden i föredragningslistan kan upphävas. (HR XXV A.) Beslut i denna riktning måste dock fattas med 2/3 majoritet. En hemställan om »suspension of the Rules» sammankopplas vanligen med en begäran att en viss, angiven fråga skall tas upp till debatt, och beslutet innebär alltså att denna fråga får förhandsrätt. Förslag om »suspension of the Rules» får väckas två måndagar i månaden, av vilka den ena disponeras av husets medlemmar och den andra av utskotten, samt under sessionens sex sista dagar, då snabb behandling av flera ärenden är nödvändig. Den här angivna vägen har blivit avsevärt mindre betydelse, sedan »Committee on Rules» fick sin nämnda befogenhet att

⁵ HR XXIII, *Willoughby*, sid. 409—16.

⁶ *Chamberlain*, sid. 235 ff.

omedelbart föra fram ett ärende till avgörande. Därest majoritet för »suspension of the Rules» uppnås, kan förslaget inte underkastas ändringar, om omröstningen omfattar förslaget i dess helhet. Debatten är begränsad till 40 minuter och kan utsträckas endast genom »unanimous consent». Huruvida en hemställan om »suspension of the Rules» kan gå igenom beror i stor utsträckning på talmannen. Den som vill framställa förslag härom måste nämligen »fånga talmannens blick». Det blir i realiteten denne som avgör huruvida reglerna skola suspenderas.

4. En möjlighet att föra fram frågor, som röra endast lokalintressen eller eljest inte kunna väntas möta motstånd, erbjudes genom den behandlingsform, som kallas »unanimous consent procedure». (HR XXIV, 1, XIV, 2 [§ 757].) Eftersom huset självt bestämmer sin arbetsordning, kan det naturligtvis också överse med brott mot den. Härigenom ges tillfälle att utan iakttagande av reglerna och ordningen i »the Calendar» föra fram olika frågor. Det fordras endast, att ingen gör anmärkning mot att reglerna inte följas (»unanimous consent»). Tidigare berodde möjligheten att föra fram en begäran av detta slag helt på talmannen. Talmannens bruk av denna makt framkallade emellertid kritik, varför reglerna ändrades. Nu kan en ledamot anmäla hos sekreteraren att han vill ha upp en viss fråga i »the Unanimous Consent Calendar». (HR XIII, 3). Talmannen kan upptaga de på denna föredragningslista uppförda ärendena två dagar varje månad. Om ingen då gör någon invändning, kan det sålunda snabbt komma till ett avgörande i frågan. Härigenom inbesparas mycken tid. Frågor som beröra »private bills» tagas inte upp på detta sätt för att undvika att beslut i dylika frågor fattas utan att husets och allmänna opinionens uppmärksamhet väcks.

5. Frågor, som inte på sätt ovan angivits privilegieras eller kunna tas upp genom »unanimous consent», kunna

föras fram av utskotten varje onsdag (»Calendar Wednesday»). Utskotten ropas då upp och få tillfälle att genom sin ordförande anmäla någon fråga, varide önskar få beslut. Härvid ges också tillfälle till debatt i högst två timmar. »Calendar Wednesday» har dock numera ringa betydelse. (HR XXIV, 7, XI, 45.)

6. Slutligen må nämnas att reglerna ge möjlighet att förbigå utskottsbehandling i vissa fall (»discharge of committees»). Vid sessionens början, innan huset har antagit sin arbetsordning och innan utskotten valts, kan ett ärende tas upp för omedelbar behandling utan utskottsremiss. Detta förfaringssätt tillgripes likväl icke annat än i brådskande fall.

Även i andra fall kan det finnas behov att förbigå utskottsbehandlingen. Utskotten ha ju rätt att underlåta att avge utlåtande i ärenden, som remitterats till dem. Det är sålunda utskotts- och partiledningen som i stor utsträckning avgör frågornas öde. Ett sätt att undvika detta är naturligtvis »suspension of the Rules», men härför fordras ju 2/3 majoritet och dessutom att talmannen tar upp hemställan därom. Olika regler ha därför antagits, som ge möjlighet att förbigå utskotten. Enligt nu gällande bestämmelser kunna husets ledamöter få ett ärende, som varit 30 dagar i utskott, upptaget i »the Calendar of motions to discharge» (d. v. s. en särskild förteckning över yrkanden att huset skall fatta beslut i vissa frågor, som ej undergått utskottsbehandling). Härför fordras att 145 medlemmar teckna sina namn under yrkandet. För att få frågan upptagen till behandling skall någon av undertecknarna (vid vissa tillfällen två dagar i månaden) begära att den tas upp. Det ges då tillfälle till 20 minuters debatt, 10 minuter för vardera partiet, varefter omröstning skall ske. Upptagande till behandling kan efter hemställan ske omedelbart eller senare, varvid i senare fallet ärendet sättes upp på den ordinarie före-

dragningslistan, som om det varit föremål för utskottsutlåtande. (HR XXVII, 4.)

III. *Debattrestriktioner.* I den tidigare framställningen har antytts att yttranderätten i representanthuset för flertalet ledamöter är ytterst snävt begränsad. Arbetsformerna syfta till att övervinna hinder som kunna fördröja att beslut fattas: alltför utsträckta debatter och alltför många ändringsförslag.

I fråga om tiden för debatt gäller den allmänna regeln att ledamöterna icke få tala mer än en timme i samma fråga. Utskottsrapportören, som börjar och avslutar debatten, har dock vid varje tillfälle en timme till sitt förfogande. Ingen annan ledamot än förslagsställaren får yttra sig mer än en gång i samma fråga. I praxis beredes dock den som hållit ett anförande i huvudfrågan tillfälle att yttra sig också över ändringsförslag.

Undantagen från de allmänna reglerna äro många. Om den allmänna fördelningen av tid som företages av partiledaren i huset har förut talats. Vidare gäller som nämnt för debatten i utskott av hela huset att endast 5 minuter få disponeras för varje ändringsförslag.

Begränsning av debatten kan också åstadkommas — såsom förut påpekats — genom en »special order» eller genom »unanimous consent». Vid förslag om »suspension of the Rules» begränsas debatten om förslaget till fyrtyo minuter. När förslaget kombineras med begäran om upptagande av viss fråga, inbegripes däri oftast en »special order», som fixerar tiden för debatten och tidpunkten för omröstning. Beträffande yrkanden i procedurfrågor (»parliamentary motions») tillåtes ingen debatt.

I detta sammanhang kan nämnas att en talare, som fyllt den tid som givits honom, men inte hunnit säga allt han önskar, om ingen invändning reses kan införa återstoden av sitt anförande i protokollet (»leave to print»). (HR XXXV, 1, § 929).

Rätten att framföra ändringsförslag

(»amendments») är underkastad vissa begränsningar. Talmannen kan vägra att upptaga sådana förslag, som kunna anses vara »dilatatory», d. v. s. framställa i syfte att förlänga debatten och förhindra beslut. »Special orders» innehålla, som förut påpekats, ofta begränsning i rätten att framföra ändringsförslag. De stadga då att endast viss tid får disponeras för »amendments» eller att inga eller endast vissa ändringsförslag få framföras.

Majoriteten kan också genomdriva att debatten avslutas genom den så kallade »previous question». Den innebär hemställan om att en fråga omedelbart utan fortsatt debatt tas under omröstning. »The previous question» ställes av en »floor leader» eller »bill manager». Den är av särskild betydelse när ett utskott önskar förhindra debatt och genomdriva ett snabbt beslut. »The previous question» ställes då av utskottets rapportör omedelbart efter det anförande med vilket han inleder debatten. Om frågan tidigare ej debatterats i huset eller i utskott av hela huset, måste dock debatt tillåtas i fyrtyo minuter innan omröstning sker.⁷

IV. *Kvorum.* Enligt Article I, Section 5 i konstitutionen bildar en majoritet av varje hus kvorum »to do business», d. v. s. både för förhandlingar och för beslut. Enligt samma stadgande kan dock ett mindre antal ledamöter fatta beslut om ajournering från dag till dag. Vid beräkning av kvorumantalet medtagas även närvarande ledamöter, som icke rösta. Kontroll av att kvorumantalet är närvarande sker endast om husets förhandlingsmässighet ifrågasatts. Om så skett, måste kvorum konstateras för att arbetet skall kunna fortsättas. Sedan beslut fattats i en fråga kan anmärkning mot att kvorum ej förelegat dock icke framställas. (HR §§ 54, 55.)

Även i utskotten utgöres kvorum av en majoritet av ledamöterna. I praxis föreligga dock väsentliga skillnader

⁷ Willoughby, sid. 462—74.

mellan husets och utskottens kворum-regler. Medan annars kворum presume-ras föreligga till dess motsatt förhållan-de visas, måste i utskotten kontroll ske utan att anmärkning framställts. Beslut som fattats, då kворum ej förelegat, äro ogiltiga.⁸ För kворumreglerna i utskott av hela huset har redogjorts på annan plats (ovan sid. 125).

V. *Omröstningsförfarandet.* Det enklaste sättet för omröstning är acklamationsförfarandet, varvid talmannen först begär, att de som rösta *för* ett förslag ropa »Ja», de som rösta *mot* »Nej». Om talmannen icke anser sig kunna fastställa omröstningsresultatet, företages omröstning genom uppresning. Sådan omröstning skall också ske, om den begäres av en ledamot innan en ny fråga upptagits till behandling och innan nya ledamöter, som ej deltagit i den första omröstningen, infunnit sig i huset. Är talmannen fortfarande osäker företages ny omröstning genom uppresning, nu med rösträknare, som utses av talman-nen, den ene bland dem som röstat »Ja», den andre bland dem som röstat »Nej». Rösträknare skola också utses på begäran av 1/5 av det antal ledamöter, som bilda kворum, d. v. s. i hela huset 44 och i utskott av hela huset 20 ledamö-ter.⁹

Om 1/5 av de närvarande så begär, skall omröstningen protokollföras. (Författningen Art. I, Sect. 5, 3 mom.). Begäran härom kan framställas när tal-mannen tillkännager resultatet av en votering genom uppresning, när vote-ring med rösträknare äger rum eller t. o. m. sedan voteringsresultatet tillkän-nagivits, om församlingen då icke över-gått till behandling av annan fråga.²

I utskott av hela huset förekomma alla nu angivna voteringsförfaranden. Den protokollföring av omröstningsresulta-tet, som kan förekomma i själva huset, förekommer dock aldrig, när det är konstituerat som utskott.

Arbetet i senaten.

I de flesta avseenden är proceduren i senaten densamma som i representant-huset.²

Varje lag — vare sig den först fram-lagts i senaten eller den översänts från representanthuset — remitteras till ett ständigt utskott. Om utskottet ställer sig positivt till lagförslaget, blir det föremål för utlåtande och sättes då upp i för-teckningen över sådana ärenden som skola föredragas («the Calendar»), varifrån det kan ropas upp antingen i den ordning det uppsatts eller med bry-tande av denna ordningsföljd. Liksom i representanthuset förekommer det tre läsningar.

Viktiga skillnader mellan förhand-lingsordningen i senaten och i repre-sentanthuset finnas emellertid. Sålunda användes utskott av hela huset endast då fördrag med främmande makter be-handlas. Prioritetsbehandling förekom-mer endast för anslagsfrågor. Ärendena behandlas sålunda i stor utsträckning i den ordningsföljd de upptagits i »the Calendar». Ordningen får dock brytas och arbetsordningen överhuvud taget ändras, om förslag härom tillkännages en dag i förväg och därefter bifalles av senaten eller godtages »by unanimous consent».

För urvalet av ur olika synpunkter viktiga frågor finns ingen organisation motsvarande den i representanthuset. I senaten är det endast partiernas förtro-enderåd, »steering committees», som kunna leda arbetet i detta avseende. Om en enig majoritet finnes, kan majori-tetspartiets »steering committee» i stort sett sägas ha samma betydelse som re-presentanthusets »Committee on Rules». Vid sidan härav sker en viss planering genom informella överenskommelser mellan ledande senatorer.

Frågor som tillmätas mindre betydel-se och inte väntas uppkalla några mot-sättningar behandlas i huvudsak på

⁸ Willoughby, sid. 363—66.

⁹ Jefferson's Manual XII; HR I, 5.

¹ Jefferson's Manual XLI.

² Ogg and Ray, sid. 375—79.

samma sätt som i representanthuset. (Se ovan, sid. 135.)

»The previous question» förekommer inte, och debattrestriktionerna äro mycket få. De utgöras — med undantag av förbudet för en medlem att samma dag tala mer än en gång i samma fråga — i huvudsak endast av den relativt sällan använda »unanimous consent»-proceduren och »closure».

Debattfriheten och »filibustering», d. v. s. oavbrutna anföranden i obstruktionssyfte, i senaten äro väl kända och skola inte här närmare beröras. År 1917 infördes en regel om »closure». Enligt denna måste först en petition om avslutande av debatten, undertecknad av sex senatorer, framställas. Andra dagen härefter framställs frågan: »Är det senatens mening att debatten skall avslutas»? För beslut fordras två tredjedels majoritet. Om denna uppnås, skall det föreliggande ärendet slutbehandlas, innan något annat får upptas, och ingen senator får tala mer än en timme om det föreliggande förslaget. Ändringsförslag får icke förekomma utom med »unanimous consent». Dilatoriska förslag äro icke tillåtna. Alla procedurfrågor avgöras av talmannen utan debatt.³

Arvode och närvaroregistrering.

Ersättningen åt kongressledamöterna har alltid varit densamma för representanter och senatorer. Arvodet uppgår numera till 12 500 dollars, för talmännen 20 000 dollars. Härtill kommer er-

sättning för en resa varje session mellan huvudstaden och hemorten tur och retur med 20 cents per mile. Vidare erhåller varje representant 5 000 dollars, varje senator 10 320 dollars för arvoden åt sekreterare. (Ordförande i utskott får vissa tillägg därutöver.) Samtliga kongressledamöter erhålla vidare 2 000 dollars för expenser. Detta belopp är skattefritt. Bland andra förmåner kunna nämnas fri postbefordran och fri telegraf.⁴

Från 1947 har också pensionsmöjligheter öppnats för kongressledamöter. Pensioneringen är frivillig; den ledamot som så önskar kan nämligen inträda i de statsanställdas pensionskassa. Villkoren äro följande. Pensionsavgiften uppgår till 6 procent av grundarvodet eller 750 dollars. För att erhålla pension kräves sex tjänsteår i kongressen. Pensionsåldern än 62 år. Vid tidigare inträdd oförmögenhet till arbete kan pensionen utgå vid lägre ålder efter fem tjänsteår. Pensionen utgår med 2½ procent av arvodet, multiplicerat med antalet tjänsteår, men får icke överstiga tre fjärdedelar av det belopp pensions tagaren haft som årsarvode i kongressen.

Särskild *närvaroregistrering*, »call of the roll», förekommer endast, då man har att kontrollera, om de närvarande konstituera kворum. Registreringen upphör, när kворum konstaterats. Frånvarande ledamöter kunna härvid hämtas med våld och bestraffas. (Konstitutionen, Art. I, sect. 5, mom. 1; HR XV m. fl.; SR V.)

³ *Ogg and Ray*, sid. 375—79.

⁴ *Ogg and Ray*, sid. 333 ff.

KÄLLOR OCH LITTERATUR.

Congressional Record. — Congressional Directory . — Constitution, Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives of the United States' seventy-eighth Congress. Washington 1943. (Rules etc. Cit. HR). — Senate Manual. Washington 1943 (Cit. SR).

Chamberlain, J. P., Legislative process, national and state. New York 1936 (Cit. *Chamberlain*). — *Haynes, G. H.*, The Senate of the United States. Its history and practice. I—II. Boston 1938. — *Herring, P.*, Presidential leadership and Congress. New York 1940. — *Ogg, E. A.*, and *Ray, P. O.*, Introduction to American Government. New York 1938 (Cit. *Ogg* and *Ray*). — The Reorganization of Congress. A Report of the committee on Congress of the American Political Science Association. Washington 1945 (Cit. Reorganization). — *Tingsten, H.*, Amerikansk demokrati. Stockholm 1929. — *Willoughby, W. F.*, Principles of legislative organisation and administration. Washington 1934 (Cit. *Willoughby*). — *Young, J. T.*, The new American government. New York 1940 (Cit. *Young*). — *Young, R.*, This is Congress. New York 1943.

Anm. Reglerna för arbetsformerna finnas dels i konstitutionen, dels och främst i följande källor: 1) The Manual of Parliamentary practice, som efter engelsk förebild utarbetades av Jefferson till ledning för arbetet i senaten under den tid han var dess ledare men vars bestämmelser numera dock i stor utsträckning äro obsoleta (för representanthusets del måste dessa liksom andra bestämmelser antas på nytt för varje kongressperiod); 2) den arbetsordning varje hus för sig antar; 3) praxis, som kan utläsas i talmännens beslut i procedurfrågor under olika tider. (Den mest kända samlingen är A. C. Hinds' Parliamentary Precedents of the House of Representatives).

NEDERLÄNDERNA

Det nederländska parlamentet — generalstaterna — består av två avdelningar, första och andra kammaren.¹ Kamrarna sammanträda och besluta var för sig. Från denna huvudregel finnas dock vissa undantag.² Första kammaren har 50 ledamöter, vilka för en tid av sex år utses av provinzialstaterna (närmast motsvarande de svenska landstingen). Halva antalet står under omval vart tredje år. Andra kammarens ledamöter, till antalet 100, utses genom direkta val för en tid av fyra år. Valen till båda kamrarna ske enligt den proportionella metoden. Rösträtt vid val till andra kammaren tillkommer, med vissa undantag, alla nederländska medborgare, som ha fyllt 23 år. Valbara till kamrarna äro i stort sett alla medborgare, som ha fyllt 30 år. Ledamot av generalstaterna kan emellertid ej samtidigt vara regeringsledamot eller högre tjänsteman, varjämte personer, som tillhöra krigsmakten, äro försatta ur tjänstgöring under tiden för ledamotskap.

Den lagstiftande makten utövar ko-

nungen och generalstaterna gemensamt. Ett kungligt förslag behandlas först i andra kammaren, som kan företaga ändringar däri. Första kammaren har där- efter att taga ställning till förslaget, om detta i någon form antagits av andra kammaren, men den kan ej ändra, endast bifalla eller avslå det. Inom generalstaterna tillkommer laginitiativ uteslutande andra kammaren, som efter bifall till ett förslag sänder detta till första kammaren. Om denna kam- mare för sin del antar förslaget, an- håller den i generalstaternas namn, att konungen måtte giva sitt bifall till det. Andra framställningar än lagförslag — exempelvis adresser och interpellatio- ner — kunna kamrarna besluta resp. be- handla var för sig.³

Av väsentlig betydelse i det neder- ländska representationssystemet är för- sta kammarens underordnade ställning. Befogenhetsinskränkningarna i fråga om lagstiftningen få konsekvenser även på områden, som ej direkt beröra den- na; sålunda kunna skillnader mellan de båda kamrarna beträffande exempelvis

¹ Redogörelsen i inledningskapitlet bygger i huvudsak på artiklar i S. Y. B., sid. 1097 f., och Staatsalmanak, sid. 29 f. Motsvarande grundlagsbestämmelser återfinnas i Grl. kap. 3 (3), avd. 1—5 (1—5).

² Av speciellt slag är det gemensamma möte, som äger rum vid val av tronföljare och konung: »Finnes ej enligt grundlagen berättigad tronföljare, och kan sådan icke heller förväntas, må tronföljare kunna tillsättas genom en lag, vartill förslag av konungen framlägges. Generalstaterna, för ändamålet inkallade till dubbel antal, skola däröver vid gemensamt möte överlägga och besluta» [Grl. art. 18 (18)]. Liknan-

de äro de bestämmelser, som skola följas, då vid konungens frånfalle berättigad tronföljare icke finnes. Generalstaterna skola inkallas till dubbel antal för att vid gemensamt möte förrätta val av konung [Grl. art. 19 (19)]. En särskild ordningsstadga finnes för det gemensamma mötet, men då dess verksamhet är relativt begränsad och sedd ur frågan om parlamentets arbetsformer praktiskt betydelselös, kan den här förbigås. De »extra» ledamöter, som skola inkallas till det gemensamma mötet, väljas på samma sätt som de ordinarie [Grl. art. 86 (84)].

³ Beträffande första kammarens ställning se även *Kranenburg*, sid. 328.

sessionernas längd och utskottsväsendet förklarar av reglerna för lagstiftningen. Dessa olikheter göra det nödvändigt att i den följande redogörelsen i de flesta fall behandla kamrarna var för sig.

I grundlagen ges så gott som inga bestämmelser om generalstaternas arbetsformer utan endast hänvisningar till ordningsstadgorna, som kamrarna själva ha att fatta beslut om [Grl. art. 114 (112) och 117 (115)]. Ändringar i ordningsstadgorna kunna sålunda företagas, så fort behov därav anses föreligga.

Då generalstaternas protokoll för åren 1945—47 ej finnas tillgängliga i Sverige, bygger den följande undersökningen främst på uppgifter i protokollen från perioden närmast för den tyska ockupationen under det senaste världskriget.

Sessionerna.

Grundlagen stadgar, att generalstaterna skola sammanträda »åtminstone en gång varje år». Den lagtima sessionen, som öppnas vid ett för båda kamrarna gemensamt möte den tredje tisdagen i september, pågår minst tjugo dagar, såvida konungen ej begagnar sin rätt att upplösa en av eller båda kamrarna. Om så sker, skall nyval äga rum inom fyrtio dagar efter beslutet om upplösning och sammanträde med den nyvalda kammaren, respektive de nyvalda kamrarna, hållas inom tre månader.⁴ Konungen kallar till urtima session, så ofta han finner det nödvändigt [Grl. art. 103 (101), 106 (104) och 75 (73)].

Det minimum av tjugo dagar för lagtima session, som grundlagen föreskriver, är i själva verket ej tillräckligt ens för behandlingen av budgeten. Andra kammarens arbetsordning förutsätter

också, att sessionen skall pågå betydligt längre, ty den stadgar, att tillsättning av vissa utskott skall ske efter jul- och påskferierna [A. K:s Ost. art. 14 (14)]. I regel räcker lagtima session *formellt* året runt, alltså från september ett år till samma månad året därpå. Givetvis pågår icke arbete hela denna tid. En genomgång av olika sessioners protokoll visar, att verksamheten för andra kammarens del brukar fortgå till omkring 1 juli. Första kammarens arbete fortsätter i allmänhet ytterligare någon vecka.

En session avslutas officiellt — vid gemensamt möte — vanligen lördagen före nästa lagtima sessions öppnande. Man har härigenom möjlighet att sammankalla generalstaterna till lagtima session, även sedan det egentliga arbetet är avslutat. Denna metod erinrar om »förpuppningen» av den svenska riksdagen. Framför allt äger den emellertid betydelse med tanke på att under pågående, d. v. s. officiellt ej avslutad, session en kammare kan vara samlad, då medkammaren är åtskild. Kamrarnas sammanträdesperioder och antalet sammanträdesdagar under två sessioner framgå av omstående tabell.

Beträffande feriernas längd må framhållas, att det är vanligt, att talmannen — i överensstämmelse med sin skyldighet och rätt att kalla till sammanträde — vid sista sammanträdet före helger och andra ferier meddelar, när han ämnar sammankalla kammaren härnäst.⁵ Kamrarnas arbetsordningar stadga dessutom, att talmannen skall kalla till sammanträde, då fem respektive tio ledamöter »med angivande av sina skäl därom göra skriftlig framställning» [F. K:s och A. K:s Ost. art. 10 respektive 59 (58)]. Denna bestämmelse äger be-

⁴Ett tredje slag av upplösning, utöver den ordinarie vid valperiodens utgång och den som kan beslutas av konungen, omtalas i bestämmelsen i Grl. art. 203 (198) om upplösning av båda kamrarna, innan definitivt beslut fattas i fråga, som rör grundlagsändring. »De nya kamrarna taga förslaget under ompröv-

ning och må allenast med två tredjedelar av de avgivna rösterna antaga förslag om grundlagsändring...»

⁵F. K:s protokoll, exempelvis den 24 och 30 december 1935, 17 och 28 juli 1936, A. K:s protokoll den 20 december 1935, 11 februari, 7 och 26 maj 1936.

Kamrarnas sammanträdesfrekvens under sessionerna 1935—1936 och 1937—1938.

(Tabellen avser endast kamrarnas plena, ej utskottssammanträden.)

Beteckningar: a: Sammanträdesperioder och/eller -dagar, b: Antalet sammanträdesdagar.

	September	Oktober	November	December	Januari	Februari	Mars	April	Maj	Juni	Juli	Augusti	September	S:a
1935--1936	a. 17-20, 26	8-16, 26	19, 26-28	10-24, 30	7,	4-28	10-26	21-22	12-14	2, 16-17	14-17, 28-29	—	8-11, 12*	
	b. 5	6	4	6	1	11	10	2	3	3	6	—	5	62
A. K.	a. 17-	⁻² 22-24	7-	-20	—	11-	-13	1, 20	5-7,26-	-9, 30-	-8	—	12*	
	b. 6	4	14	12	—	11	8	2	6	5	5	—	1	74
1937--1938														
F. K.	a. 21-23	—	²⁻³ 23, 30-	^{-1, 7} 14, 22, 29-30	11-18	2-18	¹⁻⁴ 22-23, 29-	-1, 26-	⁻⁴ 17-24	16, 28	—	2-4	17*	
	b. 3	—	4	6	5	10	9	5	7	2	—	3	1	55
A. K.	a. 21-23	⁵ 19-20	9-	-23	—	2, 22-	-10	5-7, 26	24-	-22	—	—	17*	
	b. 2	3	13	13	—	5	7	4	3	12	—	—	1	63

* Det gemensamma avslutningssammanträdet för sessionen.

tydelse, framför allt då kammaren är åtskild under pågående session; ett antal ledamöter kunna då genom framställning till talmannen få till stånd sammanträde med kammaren.

Beslut om en sessions slut fattas av konungen, då han »prövar dess (sessions)fortvaro ej längre vara av statens väl påkallad» [Grl. art. 106 (104)]. I själva verket är det emellertid generalstaterna, som besluta, när sessionens arbete skall avslutas, även om den formella avslutningsrätten tillkommer konungen. I praktiken torde samråd ske mellan regering och respektive kamrar.

Något formellt beslut om att ett sammanträde skall vara det sista under en session fattas icke. När det befinner sig, att vederbörande kammare icke har flera ärenden att handlägga, äger talmannen anmoda sekreteraren att uppläsa dagens protokoll, varefter sessionens arbete för tillfället upphör. Skulle emellertid före sessionens officiella avslutning propositioner, motioner eller andra förslag framläggas, skall talmannen ånyo inkalla kammaren. När dylika ärenden handlagts, avslutas arbets-sessionen åter på sätt, som nämnts. Intet hindrar sålunda, att kammaren upprepade gånger avslutar sitt arbete under tiden före den officiella avslutningen.⁶

Till följd av den praxis, som utbildats, är frågan om urtima eller extra ordinarie session av relativt ringa betydelse.⁷

Sammanträdestider under sessionerna.

I första kammarens ordningsstadga finnas icke några bestämmelser om vid vilken tidpunkt plena skola hållas. Första kammarens plena äga vanligen rum kl. 11 fm. Ibland förekomma även kvällsplena, som kunna vara antingen fortsättning på förmiddagsplena eller

redan tidigare annonserade sammanträden. Kvällsplena hållas i allmänhet kl. 8.30 em. Det senare slaget av kvällsplenum kan ha karaktären av »registreringsplenium» (något officiellt eller i praxis brukat namn finnes ej): då lämnas meddelanden om inkomna skrivelser, om ärenden, som hänvisats till utskott m. m. Då kunna även förekomma frågor om naturalisation, som enligt grundlagen sker genom eller med stöd av lag [Grl. art. 8 (8)].⁸ Dylika ärenden föranleda ej debatt i kammaren.

Enligt andra kammarens ordningsstadga är tiden för sammanträdes början kl. 11 fm., såvida icke talmannen eller kammaren finner påkallat att utsätta sammanträde till en tidigare eller senare tidpunkt [A. K:s OSt. art. 59 (58)]. Av protokollen framgår, att talmannen brukar kalla kammaren till sammanträde kl. 1, sålunda två timmar senare än vad som i ordningsstadgan säges. Kvällsplena, som äro av samma slag som medkammarens, hållas vanligen kl. 8 em. Pauserna mellan kamrarnas förmiddags-, respektive eftermiddags- och kvällsplena omfatta i regel cirka två timmar.⁹ På måndagar och lördagar hålla kamrarna vanligen ej sammanträden.

Det är ej brukligt i Nederländerna att genom tidningsannonser meddela klockslagen för kamrarnas och utskottens sammanträden. Av kamrarnas sammanträdestider framgår emellertid, att utskotten sammanträda dels före och efter kammarplena, dels de dagar, då sådana ej hållas. De »luckor» i sammanträdesperioderna för kamrarna, som komma till synes i tabellen över kamrarnas sammanträdesfrekvens, utfyllas till icke ringa del av utskottssammanträden. Utskottssammanträden hållas sålunda, även då vederbörande kammare i övrigt är åtskild. Den enda tid på

⁶ Uppgift från generalstaternas kansli,

⁷ Det må framhållas, att rätten att väcka förslag i fråga, som rör grundlagsändring, ej är begränsad till lagtima session.

⁸ Exempelvis F. K:s protokoll för kvällssammanträdet den 14 juli 1936.

⁹ Uppgift från generalstaternas kansli.

året, då utskotten ej kunna sammanträda, är mellan en sessions officiella avslutning och den nya sessionens öppnande, d. v. s. då generalstaterna inte formellt äro samlade.

Tid för propositioner och motioner.

I motsats till vad förhållandet är i vårt land finnas i Nederländerna inga bestämmelser om att propositioner och motioner skola vara framlagda inom viss tid från sessionens början för att kunna behandlas. Detta sammanhänger därmed, att det ej existerar någon ovillkorlig skyldighet för andra kammaren eller dess utskott att behandla förslag under förevarande session, även om denna skulle vara den sista sessionen under en legislaturperiod. Härom säger ordningsstadgan, att »alla ärenden, bland dem jämväl kungliga förslag, som hos kammaren eller hos utskott... till behandling förelegat, men vilkas behandling vid en sessions avslutning ännu icke blivit slutförd, skola vid början av nästa session till behandling ånyo upptagas, såframt icke kammaren annorledes beslutar» [A. K:s OSt. art 166 (160)].

Uttrycket »såframt icke kammaren annorledes beslutar» lämnar otvivelaktigt möjligheten öppen för kammaren att vid början av en session besluta att icke till behandling upptaga förslag, som framlagts under föregående session. Man kan med andra ord underlåta att över huvud taget behandla väckta förslag. Satsen anses dock icke äga tillämpning på propositioner,¹ och beträffande framställningar från kammarledamöter är den av betydelse endast i vissa speciella fall. Sålunda förfaller motion, som väckts av enbart en ledamot, därest denne icke längre är medlem av kammaren vid den nya sessionen. Äro mo-

tionärerna flera och någon av dem fortfarande ledamot av kammaren, skall motionen upptagas till behandling. Motion, som förfallit, kan icke upptagas av annan ledamot; däremot kan ny motion av samma innebörd väckas av annan.²

Utskottsväsendet.

Om utskottsväsendet gäller främst, att gemensamma beredningsutskott³ saknas, och att andra kammarens utskottsorganisation är vida mer utvecklad än medkammarens.

För båda kamrarna är dessutom den grundsatsen gemensam, att alla kammarledamöter skola kunna eller skola delta i beredningen av varje enskilt förslag. I praktiken har detta medfört, att man tillämpat det s. k. byråsystemet, i Nederländerna benämnt avdelningsberedningen: kammarens ledamöter uppdelas genom lottning på fem avdelningar; ett förslag hänvisas till alla dessa avdelningar och undergår där en förberedande granskning. Därefter sammankomma fem av avdelningarna utsedda referenter för att grundligare bereda förslaget och avgiva utlåtande, som underställas kammaren.

I första kammaren användes detta system undantagslöst för beredning av lagförslag. Beträffande andra kammaren må här endast framhållas, att den stora ökningen av dess arbetsbörda har föranlett den att upprepade gånger företaga ändringar i sin ordningsstadga. Dessa ändringar ha i stor utsträckning medfört uppmjukningar i reglerna för avdelningsberedningen samt inrättande av utskott med i lag bestämd kompetens.⁴

Första kammarens utskottsväsen.

Vid början av varje session fördelas kammarens ledamöter genom lottning

¹ *Pippel*, anm. till art. 166 (160) sid. 507 f.

² Uppgift från generalstaternas kansli.

³ Vid början av varje session väljas ledamöter i stenografiutskottet och ut-

skottet för tillsättande av tjänstemän vid stenografibyrån. De äro gemensamma för kamrarna, som i båda utse vardera tre ledamöter. *Pippel*, sid. 172.

⁴ *Huart*, sid. 292.

på fem avdelningar; var tredje månad verkställas på samma sätt ny sådan fördelning. De olika avdelningarnas ordförande bilda tillsammans med kammarens talman den centrala avdelningen. Dess uppgift är att, eventuellt i samråd med departementscheferna, bestämma den ordning, vari föreliggande förslag skola upptas till behandling. Den centrala avdelningen leder även de övriga avdelningarnas verksamhet och utsätter deras sammanträdestider (F. K:s Ost. art. 33 och 36).

Inkomna lagförslag skola hänvisas till alla avdelningar, där de bli föremål för överläggning. För varje förslag utser avdelningen inom sig en referent, som »har att föra kortfattat memorial över förhandlingarna...» (F. K:s Ost. art. 40 och 41). »Varje ledamot äger, då han är i avdelningen närvarande, att där avlämna skriftliga... inlagor, vilka efter skedd uppläsning tillställas referenten och sedan av denne överlämnas till referentutskottet» (F. K:s Ost. art. 42). Detta utskott, som består av de fem avdelningarnas referenter, skall i de olika avdelningarnas namn avge utlåtande.

Utlåtande kan vara förberedande eller slutligt. Enligt kammarens arbetsordning skall utlåtande vara förberedande, såvida icke förslaget vid behandlingen inom avdelningarna lämnats utan anmärkning. Är så förhållandet, avfattas slutligt utlåtande omedelbart. Om anmärkningar av synnerligen enkel beskaffenhet framställts, »vilka enligt närvarande referenters enhälliga mening icke påkalla något skriftligt svar från regeringens sida» avges likaledes slutligt utlåtande genast (F. K:s Ost. art. 44). Grundlagen lämnar möjligheten öppen för andra kammaren »att hos första kammaren skriftligen eller muntligen bemöta invändningar mot förslaget», d. v. s. ett av andra kammaren framlagt förslag [Gr. art. 120 (118)]. Förberedande utlåtande skall tillställas vederbörande departementschef eller andra kammaren i och för yttrande (F. K:s

Ost. art. 44), som bifogas det slutliga utlåtandet till kammaren. Av intresse att observera är regeringens medverkan vid beredningen.

Den övervägande mängden ärenden beredes i avdelningarna och referentutskott. Det finns emellertid även andra frågor än lagförslag, som skola beredas i utskott, nämligen petitioner och adressförslag.

Till följd av grundlagsstadgande har envar nederländsk medborgare »rätt att, där det skriftligen sker, hänvända sig till behörig myndighet med petition» [Gr. art. 8 (8)]. I överensstämmelse härmed kunna petitioner tillställas även generalstaterna i ärenden, vari dessa äga att besluta. Bestämmelserna i grundlagen föra tanken till det i Sverige vanliga systemet att skriva »till kungs». Visserligen bli icke petitioner, som beröra lagstiftningen, föremål för utformade lagbeslut från första kammarens sida. Men de kunna föranleda skrivelser till regeringen med anhållan om utredning av den föreliggande frågan eller enbart vidarebefordras till regeringen. Det vanligaste är emellertid, att petitioner icke föranleda någon åtgärd.⁵

Petitioner skola beredas innan de bli föremål för beslut i kammaren. De hänvisas fördensskull till petitionsutskottet, som består av fem av talmannen utsedda ledamöter. »Har kammaren, då sessionen avslutas, över någon petition ännu icke fattat beslut, skall sådan petition vid början av nästa session av talmannen föredragas till behandling...» (F. K:s Ost. art. 71).

»Förslag till adress, då kammaren beslutar med dylik besvara konungens hälsningstal vid sessionens öppnande, skall... uppgöras av ett utskott, bestående av fem ledamöter, bland vilka varje avdelning inom sig utser en ledamot» (F. K:s Ost. art. 55). Adressförslag skall under vissa omständigheter även beredas i avdelningarna, varför detta

⁵ Register till Generalstaternas handlingar sessionen 1937—1938, sid. 142 ff.

»adressutskott» kan betraktas som ett slags referentutskott (F. K:s Ost. art. 58). Arbetsformerna inom de båda utskotten äro dock i väsentlig grad olika (F. K:s Ost. art. 56—62).

Förutom dessa utskott tillsättas vid vissa tillfällen två eller tre utskott, som ha att granska kammarledamöternas fullmakter (F. K:s Ost. art. 1), varjämte för varje session utses ett ekonomiutskott, vilket skall »öva inseende över kammarens bibliotek och vad som eljest rör kammarens ekonomiska angelägenheter» (F. K:s Ost. art. 9).

Med hänsyn till den form för beredning av lagförslag, som förekommer i första kammaren, låter det sig självfallet icke göra att angiva referentutskottens kompetens. Men man kan naturligtvis ändå i realiteten tala om en viss arbetsfördelning, då det har utbildats ett »specialistsystem»; man utser till referenter just dem, som äro insatta i den föreliggande frågan.

Beträffande *kammarledamöternas utskottssysselsättning* har omnämnts, att alla ledamöter — med undantag av talmannen — äro medlemmar i avdelningar. Dessa ha likväl endast en förberedande och för övrigt mycket ytlig beredning om hand. Tyngdpunkten av arbetet är förlagt till referentutskotten, och en genomgång av kammarens handlingar för sessionen 1935—1936 visar, att det överbärande flertalet av kammarledamöterna deltagit i dylika utskott. — Beträffande referent-, petitions-, »adress- och ekonomiutskotten, centrala avdelningen, de två utskott, som tillsattes denna session för granskning av fullmakterna samt de två steno-grafiutskotten lämnas nedan en förteckning över kammarledamöternas sysselsättning. I referentutskott utses i regel samma referenter för flera, med varandra sammanhängande förslag, var-

för förteckningen icke är helt rättvisande.

*Förstakammarledamöternas utskottssysselsättning.*⁶

1 ledamot deltog ej i något utskott.	
17 ledamöter deltog i 1—10 utskott,	
16 » » » 11—20 »	
7 » » » 21—30 »	
4 » » » 31—40 »	
2 » » » 41—50 »	
1 ledamot deltog i 58 utskott,	
1 » » » 75 » .	

Angående budgetbehandlingen i utskott må omnämnas, att »genom lag fastställes regleringen av rikets samtliga utgifter och anvisas medel för deras täckande» [Grl. art. 126 (124)]. »Varje huvudtitel behandlas i ett eller flera lagförslag» och hänvisas sålunda i första kammaren till avdelningarna och ett för varje lagförslag tillsatt referentutskott [Grl. art. 128 (126)].

Andra kammarens utskottsväsen.

Andra kammarens utskottsväsen är som redan sagts vida mer utvecklat än medkammarens. Beredning av ärenden i avdelningar och referentutskott förekommer dock alltså i stor utsträckning; byråsystemet har emellertid uppmjukats genom att utskott med speciella funktioner inrättats. Med hänsyn till utskottsväsendets egenartade karaktär göres härnedan först en indelning av utskotten, i huvudsak efter modell av det svenska utskottsväsendet; därefter lämnas en redogörelse för de olika utskotten med utgångspunkt från deras karaktär av rådgivande, lagberedande, reviderande eller förvaltande.⁷ Slutligen sammanfattas bestämmelserna om budgetbehandlingen i utskott, varjämte kammarledamöternas utskottssysselsättning åskådliggöres genom en tabell.

⁶ Bilaga och Bilaga A till F. K:s protokoll sessionen 1935—1936 samt kammarens protokoll den 18 och 19 september 1935.

⁷ Bestämmelserna om A. K:s »adress»utskott, som här ej medtagas, äro i stort sett desamma som beträffande motsvarande utskott i F. K.

Ständiga utskott (obligatoriska och fakultativa): Antal ledamöter

ekonomiutskottet (utskottet för kammarens ekonomi)	2 + talmannen
utrikesutskottet	6 + talmannen
utskottet för indiska angelägenheter	7
petitionsutskottet	5
cirka 12 budgetutskott, vardera	5
utskottet för statsutgifter	7
det fasta utskottet för privat- och straffrätt	7
» » » » beskattningsfrågor m. m.	7
» » » » offentliga arbeten m. m.	7
» » » » handelspolitiska angelägenheter	7

Särskilda utskott:

Antal ledamöter

beredningsutskott ⁸	5 eller 7
särskilda utskott ⁸	5
utskott för granskning av regeringsmeddelanden	5
utskott för prövning av önskvärdheten av ifrågasatt lagstiftning	5

Utrikesutskottet »avser befordrande av ett regelbundet meningsutbyte mellan regeringen och kammaren i ärenden angående förhållandet till främmande makter» [A. K:s OSt. art. 151 (146)]. Talmannen utser dess sex ledamöter, och enligt praxis fördelas platserna mellan de sex största partierna.⁹ Utskottet — med talmannen som ordförande — är berättigat att av regeringen inhämta upplysningar, som anses erforderliga, och det överlägger med utrikesministern om de frågor, som denne förelägger för utlåtande. Om alla behandlade angelägenheter, vilka regeringen ej betecknat såsom hemliga, lämnar utskottet kammaren redogörelse, såvida icke regeringen själv gör detta. Utskottet har i sitt förhållande till regeringen endast rådgivande funktion, och det sammanträder »utom vid tid, som det själv bestämmer, så ofta begäran därom från regeringen framställles» [A. K:s OSt. art. 151 (146)].

Utskottet för indiska angelägenheter består av sju ledamöter och tillsättes av

talmannen. Det har i fråga om kolonierna i huvudsak samma funktion som utrikesutskottet i fråga om utrikespolitiken [A. K:s OSt. art. 152 (—)].

Alla från konungen och kammarens ledamöter avgivna lagförslag skola hänvisas antingen 1) *direkt till avdelningarna*, 2) till *fast utskott*, 3) till *beredningsutskott*, 4) till *särskilt utskott* eller 5) till *budgetutskott*.

Bestämmelserna om *avdelningarnas tillsättning* äro i huvudsak desamma för båda kamrarna. Här må endast påpekas, att i andra kammaren uppdelning genom lottning på fem avdelningar sker, förutom vid början av sessionen, även efter jul- och påskferierna. De olika avdelningarnas ordförande bilda tillsammans med talmannen den centrala avdelningen, som reglerar avdelningarnas verksamhet och beslutar om hänvisning av förslag till särskilda och fasta utskott [A. K:s OSt. art. 14 (14), 18 (18) och 19 (19)].

Referenter utses i andra kammaren antingen av avdelningarna, då förslag

⁸ Beredningsutskotten behandla företrädesvis frågor av politisk vikt och av komplicerad art, medan de särskilda ut-

skotten handlägga frågor av teknisk natur.

⁹ *Huart*, sid. 294.

hänvisats till dessa, eller av kammaren eller talmannen redan då förslag framlägges i kammaren. En av kammaren eller talmannen utsedd referent behöver ej vara medlem av den avdelning för vilken han utses. [A. K:s Ost. art. 24 (24*)]. Man har härigenom möjlighet att till referenter utse just de personer, som äro speciellt insatta i en föreliggande fråga; detta har tidigare icke alltid varit möjligt i alla genom lottning bildade avdelningar.¹ — Med hänsyn härtill kan en noggrann karaktéristik av de ärenden, som hänvisas direkt till avdelningarna — och därifrån till referentutskott — icke givas. Det kan endast helt allmänt framhållas, att ärenden, som äro av betydelse ur partipolitisk synpunkt, ärenden, som beröra naturalisation, ändringar i grundlagen och ordningsstadgan samt ärenden av mindre vikt sändas direkt till avdelningarna.²

Referentutskotten arbeta på i huvudsak samma sätt som motsvarande utskott i första kammaren.

Ordningsstadgan talar uttryckligen om *direkt* hänvisning till avdelningarna, detta som motsats till en »indirekt» hänvisning. Ärenden, som gå till beredningsutskott och budgetutskott, skola nämligen även de i viss utsträckning behandlas i avdelningarna. För dessa utskott är emellertid »ramen», arbets sättet, en annan än för de vanliga referentutskotten.

Kammaren kan för den tid en session pågår tillsätta *fasta utskott*, vilka a) antingen enbart skola bereda vissa lagförslag, eller b) kunna både överlägga med regeringen i vissa ärenden och bereda därmed sammanhängande förslag. [A. K:s Ost. art. 55 (55*)]. Fasta utskott bestå av sju ledamöter, vilka skola ut-

ses av kammaren eller talmannen (ibid.); det senare har hittills alltid varit fallet.³

Sedan 1925, då bestämmelserna om utskott av typ a) infördes, ha årligen tre tillsatts,⁴ nämligen 1) *för privat- och straffrätt*, 2) *för beskattningsfrågor* (närmast motsvarande bevillningsutskottet i Sverige) samt 3) *för offentliga arbeten, kommunikationer och »waterstaats»-angelägenheter*.⁵

Sedan utskott av typ b) infördes i början av 1930-talet, har årligen tillsatts ett utskott för överläggning med regeringen om *handelspolitiska angelägenheter*. Det har även haft att bereda ärenden rörande handelsavtal med främmande länder.⁶ Utskottet är skyldigt att lämna kammaren regelbundna meddelanden om sin verksamhet [A. K:s Ost. art. 55 (55*)].

Det är centrala avdelningen, som beslutar om hänvisning av ärenden till fasta utskott, och förslag, som behandlas av dylika, äro ej föremål för avdelningsberedning. Kammarledamöterna emellertid rätt att inom en av vederbörande utskott bestämd tidsfrist inkomma med framställningar i anledning av dit hänvisade förslag samt att i viss utsträckning närvara vid och delta i dess förhandlingar [A. K:s Ost. art. 55 (55*) och 41 (41)].

Utskott skall fastställa sitt utlåtande inom tre eller i vissa fall fyra veckor från den dag, då det för överläggning om vederbörande förslag varit samlat första gången [A. K:s Ost. art. 44 (44) och 32 (32)]. Bestämmelserna om skriftlig och muntlig kommunikation mellan utskott och regeringen äro i huvudsak desamma som för första och andra kammarens referentutskott. Ministrarna kunna på hemställen av ett utskott när-

¹ *Huart*, sid. 292.

² *Huart*, sid. 294, *Pippel*, anm. till art. 19 (19), sid. 215 f., samt A. K:s protokoll exempelvis den 7 november 1935.

³ *Pippel*, sid. 176.

⁴ *Pippel*, anm. till art. 55 (55*), sid. 257 ff.

⁵ »Waterstaats»-angelägenheter: vatten-, torvmosse- och marsklandsfrågor, som till följd av landets naturbeskaffenhet äro synnerligen viktiga. *Huart*, sid. 295, not. 1.

⁶ *Pippel*, sid. 539 ff.

vara vid dess sammanträden [A. K:s Ost. art. 33 (33) och 43 (43)].

Beredningsutskott är exempel på hur bestämmelserna för avdelningsberedning uppmjukats. Ett dylikt utskotts ledamöter — i regel sju jämte lika många suppleanter — väljas av avdelningarna eller talmannen; denne fördelar dem om möjligt på de avdelningar de tillhöra. I själva verket är sålunda beredningsutskott ett slags referentutskott. Vid beredningsutskotts sammanträden äger varje meningsgrupp om sex ledamöter att låta sig företrädas av en representant. Antalet ledamöter i utskottet skall emellertid vid sådant förhållande vara endast fem. Ett ärende, som hänvisas till beredningsutskott, undergår först en förberedande behandling i avdelningarna, varefter det behandlas av utskottet på i huvudsak samma sätt som beträffande referentutskott [A. K:s Ost. art. 46 (46) och 49 (49)]. »Därest utskottet under beredningens fortgång finner lämpligt, att kammaren, innan förslaget behandlas fortsättes, erhåller tillfälle att besluta om de huvudgrunder, på vilka förslaget vilar, äger det tills vidare inställa beredningen och inför kammaren framlägga de frågor, över vilka det finner beslut redan vid denna tidpunkt vara lämpligt. Kammarens beslut i dessa frågor lägges av utskottet till grund för dess fortsatta beredning» [A. K:s Ost. art. 53 (52)].

Beträffande beredningsutskotts kompetens må nämnas, att man här har en »kombination av specialist- och avdelningsberedning»;⁷ denna form av behandling användes för ärenden, som äro av såväl teknisk som politisk natur, och såtillvida erinra beredningsutskotten om de särskilda utskotten i Sverige, som de ha att behandla »stora» ärenden.⁸ — Ordningsstadgan känner ej hänvisning till beredningsutskott av ett förslag, som hänger nära samman med det

förslag, varför utskottet tillsatts; några gånger har det dock inträffat, att dylikt remiss ägt rum.⁹ Särskilt stadgas om beredningsutskotts utlåtande, att »på begäran skall jämväl mening, som omfattas av minoritet inom utskottet upptagas i utlåtandet» [A. K:s Ost. art. 51 (51)].

»Förslag av övervägande teknisk natur äger centrala avdelningen besluta hänvisa till *särskilt utskott* i och för beredning» [A. K:s Ost. art. 38 (38), 39 (39)]. Talmannen utser dess fem ledamöter. Förslag, som beredas av särskilt utskott, behandlas ej i avdelningarna, men kammarens ledamöter ha i stället möjlighet att till utskottet insända framställningar i anledning av förslag, som beredes av utskottet [A. K:s Ost. 41 (41), 42 (42) och 43 (43)]; ledamöter, som insänt dylika framställningar, äga även att deltaga i utskottets överläggningar, och alla kammarledamöter kunna, ehuru utan yttranderätt, närvara vid dess sammanträden. — Arbetssättet för ett särskilt utskott är detsamma som för ett fast utskott [A. K:s Ost. art. 55 (55*)].

Kammaren kan, om den så finner för gott, tillsätta ett utskott, som har att taga under prövning, huruvida och med vilken innebörd ett lagförslag bör framställas [A. K:s Ost. art. 107 (103)]. Om exempelvis en kammarledamot önskar, att en lag av visst slag skall stiftas, kan han föreslå, att ett utskott tillsättes för att undersöka, »huruvida och med vilken innebörd» en lag bör komma till stånd. Han kan också lägga fram förslag om att en lag skall stiftas, utan att ett utskott av ovannämnt slag tillsättes för att yttra sig därom; förslaget skall beredas på samma sätt som propositioner, och den förhandling med ministrar, varom ovan talats i samband med utskottsberedningen, skall i detta fall äga rum med vederbörande förslagsställare [A. K:s Ost. art. 112 (108)]. I viss mån

⁷ *Kranenburg*, sid. 328.

⁸ *Pippel*, anm. till art. 19 (19), sid. 216.

⁹ *Pippel*, anm. till art. 46 (46), sid. 245 f.

kan det berörda förfarandet jämföras med det i Sverige brukliga systemet att genom skrivelse an hålla om utredning av en viss fråga. — *Petitionsutskottet* tillsättes av talmannen och består av fem ledamöter »med uppgift att avgiva betänkande över alla till kammaren inkomna petitioner». Dock är att märka, att petitioner, som avse framlagda lagförslag, hänvisas till det utskott, som har att behandla vederbörande lagförslag. *Petitionsutskottet* skall, »då kammaren efter avbrott i sessionen åter samlas, nytillsättas, såframt efter dess förra tillsättning fyra månader förflutit» [A. K:s Ost. art. 145 (140)]. Liksom i första kammaren föränleda petitioner till andra kammaren i regel ej positiva åtgärder.¹

Regeringsmeddelanden, som icke avse lagförslag eller svar på interpellationer och frågor, skola eller kunna, innan de komma före i kammaren, hänvisas för yttrande till *utskottet för statsutgifter* eller till utskott om fem ledamöter för behandling av vissa regeringsmeddelanden.

Utskottet för statsutgifter, vilket består av sju — i regel av talmannen utsedda — ledamöter, har till uppgift att dels »giva kammaren upplysning om användningen av de medel, som enligt den för statsutgifter uppgjorda regleringen ställts till förfogande» [A. K:s Ost. art. 153 (147)], dels avge utlåtande över de till utskottet hänvisade handlingar, som äga direkt samband med denna dess uppgift. Dessa handlingar äro huvudsakligen verksamhetsberättelser för statliga, ekonomiska institutioner.²

De nämnda femmannautskotten, som ej äro obligatoriska, ha att avge yttrande över dels meddelanden om viktiga angelägenheter och händelser, dels

årliga redogörelser för framför allt statens affärsdrivande verk, som tillställas kammaren. I allmänhet utses ett utskott för ett eller flera med varandra sammanhängande ärenden [A. K:s Ost. art. 106 (102)].

Regeringsmeddelanden, som beröra andra utskotts verksamhetsområden — exempelvis handelspolitik — hänvisas till vederbörande utskott och de beslut, som fattas i anledning av dem, kunna formas såsom uttalanden för eller mot regeringen.³

Ekonomiutskottet, liknande medkammarens utskott med samma namn, består av talmannen och två av kammaren utsedda ledamöter. Det övar inseende av kammarens nödiga utgifter för det eljest avser kammarens ekonomiska förvaltning, uppgör varje år en reglering över kammarens nödiga utgifter för det kommande året samt tillsätter kammarens betjäning [A. K:s Ost. art. 11—13 (11—13)].⁴

Enligt grundlagen äga båda kamrarna såväl var för sig som vid gemensamt möte rätt att anställa undersökningar (*enquêter*) [Grl. art. 98 (96)]. Denna form av undersökning erinrar om administrativt referendum eller »gallupundersökning». För dess utförande skall, enligt andra kammarens arbetsordning, ett utskott tillsättas [A. K:s Ost. art. 157 (151)]. Hela denna fråga är dock numera praktiskt betydelselös, då någon dylik undersökning icke förekommit sedan sessionen 1886—1887.⁵ I första kammarens ordningsstadga finnas icke några bestämmelser om *enquèteutskott*.

Kammarledamöternas utskottssysselsättning.

Någon förteckning över kammarledamöternas deltagande i referentutskott

¹ Register till generalstaternas handlingar sessionen 1935—1936, sid. 153 ff.

² *Pippel*, anm. till art. 153 (147), sid. 497 f.

³ *Pippel*, anm. till art. 106 (102), sid. 432 ff.

⁴ Därutöver tillsättes likaledes av talmannen ett utskott om fem personer för att granska nyvalda ledamöters fullmakter: A. K:s Ost. art. 3 (3) och 10 (10).

⁵ *Pippel*, anm. till art. 154 (148), sid. 499 f.

kan icke givas, då en sådan — betydligt mer än vad förhållandet är beträffande första kammaren — skulle innebära en uppräknig av det antal ärenden, som vederbörande ledamot varit med om att bereda. Det kan endast helt allmänt framhållas, att i stort sett alla ledamöter i någon utsträckning tjänstgöra såsom referenter.

Beträffande alla slags ständiga och fasta utskott, utskott för fullmaktsgranskning, beredningsutskott samt centrala avdelningen lämnas härnedan en förteckning över kammarledamöternas sysselsättning. Uppgifterna äro hämtade från sessionen 1935—1936 och återfinnas i kammarens protokoll den 19 september och 1 oktober 1935 samt den 11 februari 1936. Något »adressutskott» tillsattes icke denna session.

31	ledamöter	deltogo	i	1	utskott,
14	»	»	»	2	» ,
10	»	»	»	3	» ,
6	»	»	»	4	» ,
2	»	»	»	5	» .

—
63

Budgetbehandlingen i utskott.

»Förslag till allmän statsreglering framlägges av konungen hos andra kammaren omedelbart efter öppnandet av generalstaternas lagtima session närmast före början av den period, för vilken statsregleringen är avsedd att gälla. Sådan period må ej överstiga två år» [Gr. art. 127 (125)]. »Varje huvudtitel behandlas i ett eller flera lagförslag» [Gr. art. 128 (126)].

Talmannen utser ledamöter att tillhöra utskotten för beredning av lagförslag, som avse denna statsreglering. »Efter samråd med dessa ledamöter fördelar han dem på olika budgetutskott, vardera bestående av fem ledamöter.» Ett dylikt utskott tillsattes för att bereda regleringen för kolonierna och staten för

kolonialdepartementet, ett för det kungliga huset m. m., statsskulden och oförutsedda utgifter samt lagen angående medel för utgifternas täckande. Slutligen tillsattes ett utskott för var och en av den allmänna statsregleringens övriga huvudtitlar, d. v. s. huvudsakligen statsdepartementen; ett utskott får ofta behandla flera lagförslag. »Till budgetutskotten hänvisas dessutom inkomna lagförslag om ändring av vissa moment i statsregleringen eller om provisoriskt fastställande av en reglering och lagförslag om ersättande av dylik provisorisk reglering med annan» [A. K:s Ost. art. 56 (55)].

Antalet huvudtitlar är numera 14, men då »varje huvudtitel behandlas i ett eller flera lagförslag» är antalet utskott ej fast bestämt. Vid sessionen 1935—1936 (då huvudtitlarna voro 13) tillsattes 12 budgetutskott. I regel håller sig också antalet utskott däromkring.⁶

Innan lottning på avdelningar äger rum, fördelar talmannen, likaledes genom lottning, budgetutskottens ledamöter på de olika avdelningarna [A. K:s Ost. art. 14 (14)]. Dessa ledamöter tjänstgöra således såsom avdelningarnas referenter, och lagförslag, som avse statsregleringen, behandlas först i avdelningarna, varefter de beredas i ett budgetutskott; därvid tillämpas referentutskottens arbetsformer. Ett budgetutskott är skyldigt att fastställa sitt utlåtande inom tre, i vissa fall fyra veckor från den dag, då behandlingen av lagförslaget blivit slutförd inom avdelningarna (A. K:s Ost. art. 58 (57)).

Amendement.

Rätten att företaga ändringar i lagförslag tillkommer uteslutande andra kammaren och generalstaternas gemensamma möte. Förslag till grundlagsändringar kunna dock icke ändras i andra läsningsen.⁷

⁶ A. K:s protokoll den 19 sept. 1935 samt *Pippel*, anm. till Gr. art. 128 (126).

⁷ Gr. art. 115 (113) samt *Pippel*, anm. till art. 99 (95), sid. 365.

Reglerna för framställning av ändringsförslag i anledning av lagförslag äro synnerligen detaljerade, varför en redogörelse för dessa skulle föra alltför långt. Härnedan göres endast ett kort sammandrag av de viktigaste bestämmelserna.

Den tid, som förflyter mellan lagförslags framläggande och kammarens beslut i frågan kan indelas i perioder, då ändringsförslag och andra framställningar i anledning av det väckta förslaget kunna göras.

I. *Före utskottsbehandlingen.* Om alla till särskilda och fasta utskott hänvisade förslag äga kammarens ledamöter att inom en av vederbörande utskott bestämd tidsfrist insända skriftliga yttranden. Tidsfristen bestämmes av utskottet inom åtta dagar, sedan förslaget hänvisats dit, och den är i regel — under pågående sammanträdesperiod — omkring tio dagar. »Utskottet sammanträder inom fjorton dagar efter utlöpande av denna tidsfrist.»⁸

Denna form av framställningar är närmast en motsvarighet till den, som förekommer vid avdelningsberedningen, då ju varje ledamot äger att »avlämnas skriftliga... inlagor med anmärkningar över förslaget eller förslag till vissa ändringar däri» [A. K:s Ost. art. 25 (25)]. Kammarledamot, som insänt yttrande till utskott, har rätt att i viss utsträckning deltaga i dess överläggningar, och andra ledamöter kunna närvara vid utskottets sammanträden utan yttranderätt [A. K:s Ost. art. 43 (43)].

II. *Vid avgivande av utlåtande* kan ett utskott av ovan nämnt slag samt beredningsutskott »bestämma en tid av fjorton dagar, inom vilken ledamöter av kammaren kunna hos utskottet inlämna förslag till ändringar i det föreliggande förslaget. Begagnar sig utskottet av denna befogenhet, skall det över inlämnade ändringsförslag till kammaren av-

giva muntligt eller skriftligt yttrande» [A. K:s Ost. art. 51 (51)].

Ändringsförslag av denna senare art samt ändringsförslag, som framställas före eller under överläggningarna i kammaren, måste emellertid »för att ställas under överläggning vara framställt eller äga instämmande av fem ledamöter». Ändringsförslag till regeringsförslag, som varit föremål för behandling i något av ovan nämnda utskott, »skall för att upptagas till behandling vara undertecknat av minst tio ledamöter, såframt icke ändringsförslaget antingen inlämnats redan till utskottet eller eljest senast två gånger tjugofyra timmar, innan dess behandling kommer i fråga, eller det avser regeringsförslag, vilket i den form det vid tiden för ändringsförslaget framställande föreligger, icke inom utskottet behandlats» [A. K:s Ost. art. 100 (96)].

Ändringsförslag kunna framställas även beträffande adresser, enquêter samt utlåtanden från utskott, som ha att granska från regeringen inkomna handlingar.⁹

Ledningen av generalstaternas arbete.

Av redogörelsen för utskottsväsendet framgår, att respektive kamrars centrala avdelningar ha att dels bestämma den ordning, vari föreliggande förslag skola upptas till behandling i avdelningarna, dels reglera dessas verksamhet, bestämma sammanträdestider m. m. Särskilt må framhållas, att båda kamrarnas ordningsstadgor uttryckligen säga, att samråd om arbetets ordning inom avdelningarna kan förekomma mellan centrala avdelningen och regeringen [F. K:s och A. K:s Ost. art. 36 resp. 21 (21)]. Någon bestämmelse om att samråd kan eller bör äga rum mellan de båda kamrarnas centrala avdelningar inbördes finnes icke, men då den över-

⁸ A. K:s Ost. art. 42 (42) och 55 (54) samt *Pippel*, sid. 512 ff.

⁹ *Pippel*, anm. till art. 99 (95), sid. 365.

vägande delen av de ärenden, som stå på första kammarens dagordning, kommer från andra kammaren, torde i praktiken dylikt samråd förekomma. I fråga om andra kammaren må understrykas, att centrala avdelningen även har att besluta om hänvisning av ärenden till särskilda och fasta utskott, om tidsfrister i fråga om tidpunkten för avgivande av utlåtanden m. m. I stort sett kan således sägas, att centrala avdelningen reglerar avdelningarnas och i viss mån utskottens verksamhet. Tiderna för kammarens offentliga sammanträden och den ordning, i vilken föreliggande förslag skola upptagas till behandling, bestämmas av talmannen.¹

Ärendenas behandling i kamrarna.

Någon samtidig behandling i kamrarna av samma ärende kan givetvis, till följd av bestämmelserna om lagstiftningen, icke komma i fråga. Förslag, för vilkas godkännande bifall fordras av båda kamrarna, behandlas först i andra kammaren.

Det stadgas i andra kammarens arbetsordning, att referent-, berednings- och budgetutskotts utlåtanden skola behandlas av kammaren tidigast fem dagar efter den dag, då de utdelats bland kammarledamöterna [A. K:s Ost. art. 92 (88)]. Ärende, som anses kräva skyndsam behandling eller som är av synnerligen enkel natur, kan, efter beslut av kammaren, behandlas i omedelbar anslutning till uppläsningen av utlåtandet.

För första kammarens del gäller endast, att offentlig överläggning om ett förslag med vissa undantag icke må äga rum tidigare än två dagar, sedan det slutliga utlåtandet utdelats.

Om *prioritet för vissa slags frågor* finnes ingenting stadgat i vare sig grundlag eller ordningsstadgor. Det ta-

las emellertid i olika sammanhang om »förslag av brådskande natur» (F. K:s Ost. art. 38) eller ärenden, som kräva skyndsam behandling [A. K:s Ost. art. 92 (88)]. Att ange vilka ärenden, som här kunna åsyftas, låter sig icke göra. Det avgöres från fall till fall dels av centrala avdelningen beträffande ärendenas beredning i utskott, dels av talmannen eller kammaren beträffande deras behandling i kamrarna.

Om debatterna stadgas för båda kamrarnas del, att ministrar, vissa kungliga ämbetsmän² och i regel förslagsställare i det under behandling föreliggande ärendet, äga att med företräde framför övriga talare få ordet, dock naturligtvis först sedan »den talare, som för tillfället yttrar sig, slutat sitt anförande» [F. K:s och A. K:s Ost. art. 19 och 20 resp. 88 (84) och 113 (109)]. I första kammaren tillkommer dessutom samma rätt de ledamöter av andra kammaren, som äro närvarande i anledning av behandling av ett från andra kammaren härstammande förslag [Grl. art. 120 (118)]. I andra kammaren ha jämväl utskotts-företrädare och förste under-tecknare av ändringsförslag denna rättighet [A. K:s Ost. art. 100 (96)].

Kvorumregler.

För att sammanträde med en kammare skall kunna hållas måste mer än hälften av dess ledamöter närvara, i första kammaren således minst 26, i andra minst 51 ledamöter [F. K:s och A. K:s Ost. art. 11 resp. 60 (59)]. »Ledamöterna skola, allt eftersom de infinna sig till ett sammanträde, på en lista i löpande nummerföljd teckna sina namn. Så snart mer än hälften av ledamöterna antecknat sig, överlämnas listan av sekreteraren till talmannen, vilken då omedelbart förklarar sammanträdet öppnat, och skall listan därefter vara framlagd

¹ Pippel, anm. till art. 21 (21), sid. 218, samt not 1 på samma sida; jfr redogörelsen nedan om talmannens befogenheter.

² Statssekreterare och av konungen särskilt förordnade fullmäktige; Grl. art. 97 (95*) och 113 (111).

på sekreterarens bord i och för anteckning av ledamöter, som senare infinna sig.» Därest erforderligt antal ledamöter icke infunnit sig, skall talmannen förklara sammanträdet tills vidare inställt (F. K.) respektive uppskjuta det till en senare tidpunkt (A. K.) [F. K:s och A. K:s Ost. art. 12 resp. 61 (60)]. I konsekvens härmed stadgas, att omröstning är ogill, då antalet behörigen ifyllda röstsedlar icke överstiger halva antalet ledamöter [F. K:s och A. K:s Ost. art. 26 resp. 131 (127)]. För båda kamrarna gäller, att talmannen skall uppskjuta ett sammanträde till senare tidpunkt, då icke längre 26, respektive 51 ledamöter äro närvarande.

Restriktioner.

Angående *yttranderätten* stadgas för båda kamrarnas del, att ingen ledamot må yttra sig över samma ärende mer än två gånger, såvida icke kammaren ger sitt samtycke därtill [F. K:s och A. K:s Ost. art. 18 resp. 79 (75)]. I andra kammaren räknas »vid bestämmandet av det antal gånger, en ledamot i samma ärende yttrat sig . . . icke hans yttrande om ett honom vidrörande personligt förhållande, ej heller hans yttrande till motivering av ändringsförslag, som han framställt, ej heller vad ledamot, som framställt ändringsförslag, yttrat till svar på invändning däremot av vederbörande minister» [A. K:s Ost. art. 79 (75)]. Däremot räknas yttrande för att besvara ministrars eller förslagsställares anförande (ibid.) — I första kammaren räknas alla slag av anföranden (F. K:s Ost. art. 18).

I andra kammaren kan — på förslag av talmannen eller fem ledamöter — beslut fattas om att överläggningen om ett

förslag skall vara avslutad inom viss angiven tid. Talmannen äger då att »efter billighet fördela den tid, som för överläggningen ytterligare står till förfogande» [A. K:s Ost. art. 81 (77)]. Kammaren kan även vid början eller under fortgången av överläggningen om ett ärende begränsa tiden för ledamöternas yttranden. Man kan då även bestämma, hur många gånger samma ledamot kan få ordet [A. K:s Ost. art. 82 (78)]. I överensstämmelse härmed har det blivit vanligt att, vid överläggningar om exempelvis budgetfrågor, ransonera tiden för yttrandenas längd på grundval av partiställningen, d. v. s. att bestämma den tid, som ett parti får till sitt förfogande, efter dess numerär.³

Beträffande *inskränkningar i motionsrätten* säges i andra kammarens ordningsstadga, att lagförslag icke kunna framläggas av ledamöter i referent- och beredningsutskott samt särskilda utskott [A. K:s Ost. art. 112 (108)]. Denna regel syftar uppenbarligen till att garantera full objektivitet inom utskotten.

Om avslutning av överläggning heter det i första kammarens ordningsstadga, att förslag därom måste, för att talmanen skall kunna framställa proposition, »äga instämmande av minst fem ledamöter» (F. K:s Ost. art. 19). I andra kammaren kan talmannen, då han finner, »att det föreliggande ärendet är från olika sidor tillräckligt belyst» föreslå, att överläggningen avslutas. Förslag därom kan även framställas av fem ledamöter [A. K:s Ost. art. 80 (76)].

Beträffande *talmännens befogenheter* äro kamrarnas arbetsordningar likalydande [F. K:s och A. K:s Ost. art. 16 a —16 g resp. 72—77 (72*—78*)]. Om en talare avviker från det föreliggande äm-

³ *Pippel*, anm. till art. 82 (78), sid. 322 f., samt A. K:s protokoll den 19 sept. 1935. — Partiernas placering är f. n. i andra kammaren följande: T. v. om talmannen sitta kommunister, socialdemokrater och liberaler, t. h. katoliker [vilka f. n. (1947) bilda regering tillsam-

mans med soc.-dem.], det antirevolutionära partiet, kristligt-historiska unionen samt det »reformerta» partiet. I första kammaren finnes ingen bestämd placering. Uppgift från generalstaternas kansli.

net »skall talmannen härå göra honom uppmärksam med erinran till honom att låta sitt yttrande till detta ämne begränsas». Dessa regler följas noggrant, och det inträffar ofta, att talmannen uppmanar en talare att hålla sig till ämnet. Det händer t. ex. att talmannen rättat ledamöter, som felaktigt citerat en minister.⁴

Om en ledamot tillåter sig kränkande uttryck, om han stör ordningen e. dyl., skall han erinras härom av talmannen och beredas tillfälle att återta det som varit anledningen till erinringen. Gör han så, skall ingenting av det skedda angivas i kammarens protokoll, och han har rätt att fortsätta sitt anförande. Gör han däremot icke bruk av möjligheten att ta tillbaka det sagda, kan talmannen frånta honom ordet, och han har då icke rätt att vidare yttra sig i överläggningen om det föreliggande förslaget vid det pågående sammanträdet. Talmannen kan även avvisa ledamöter, som begå här omtalade förseelser, från det plenum eller de plena, som börja den dag, då avvisningen äger rum. Han kan då besluta, att i protokollet icke någonting av det skedda skall intas. Mot åtgärder av här nämnt slag kan icke vädjas till kammaren. På förslag av talmannen kan kammaren i vissa allvarliga fall, för längre eller kortare tid, förvägra ledamöter, som förbrutit sig, tillträde till kammarens hus.

Talmannen har sålunda relativt vidsträckt befogenheter, av vilka i praktiken de oftast utnyttjas, som avse avslutning av överläggning, begränsning av anförandens längd och uppmaningar till talare att hålla sig till föreliggande fråga. Härtill komma de ovan i olika sammanhang omtalade befogenheterna beträffande ferier, sammanträdestider, ärendenas upptagande på dagordningen samt utseende av utskottsledamöter m. m.

Interpellations- och frågeinstitutet.

Interpellationer kunna framställas av enskilda ledamöter men måste godkän-

nas av vederbörande kammare. Om denna lämnar sitt samtycke till ett förslag, göres i första kammaren genom talmannen hemställan, att vederbörande minister »måtte för ändamålet vid ett kammarens sammanträde närvara» (F. K:s OSt. art. 52). I andra kammaren ut-sättes viss dag, då spörsmålet må framställas, och talmannen anhåller, att ifrågavarande minister måtte närvara vid sammanträdet. Här säges även, att om ärendet är av brådskande natur och ministern är närvarande »må spörsmålet, därest kammaren så finner lämpligt, jämväl kunna omedelbart framställas» [A. K:s OSt. art. 115 (111)]. Någon skyldighet att svara har emellertid ministern ej (ibid.). Debatt efter svar på interpellation kan förekomma, varjämte dagordningsförslag kunna framställas.⁵ De ovan omtalade bestämmelserna om debattrestriktioner äga tillämpning också vid interpellationsdebatter.

Frågeinstitutet regleras i andra kammarens ordningsstadga: »Under de dagar och på de tider, som vid början av varje session därtill bestämmas, må varje ledamot även utan kammarens samtycke... till en eller flera ministrar framställa spörsmål. Ej må annan ledamot i samband därmed yttra sig. Dylikt spörsmål skall i kort och tydlig avfattning hos talmannen inlämnas...» Denne vidarebefordrar frågan till vederbörande minister, om han icke med hänsyn till dess form eller innehåll finner skäl föreligga, att de här citerade bestämmelserna icke äga tillämpning. »Därest skriftligt svar av ministern insändes, äger muntlig förhandling ej rum. Spörsmålets framställare äger dock göra hemställan, att hans spörsmål muntligen besvaras.» Om ministern tillmötesgår denna begäran, kan vid ärendets behandling i kammaren den frågande »ej i något fall yttra sig längre än fem minuter. Annan kammarledamot må i samband därmed ej yttra sig» [A.

⁴ Exempelvis A. K:s protokoll den 26 och 27 september 1935.

⁵ *Kranenburg*, sid. 340.

K:s Ost. art. 116 (112)]. Frågorna besvaras i regel skriftligen och brukas tryckas såsom bihang till kammarens protokoll. Första kammarens bestämmelser om motsvarande institut äro synnerligen knapphändiga, och någon särskild dag, då frågor kunna framställas, bestämmes ej. I övrigt är emellertid förfarandet liknande medkammarens (F. K:s Ost. art. 47—54). — Vid början av sessionen 1935—1936 beslöt andra kammaren, på talmannens förslag, att frågor liksom under föregående session skulle få framställas kl. 15.45 varje fredag, då kammaren sammanträdde.⁶

Beträffande förekomsten av interpellationer och frågor må nämnas, att under sessionen 1935—1936 framställdes i första kammaren 1 interpellation och 45 frågor, i andra kammaren 4 interpellationer och 207 frågor. Två förslag om interpellation avslogos i andra kammaren.⁷

Partigruppernas sammanträden.

Partigrupperna sammanträda i Nederländerna i regel för varje plenum (ibland redan dagen före plenum), varvid föredragningslistorna genomgås. Grupperna ha inga särskilt reserverade lokaler utan sammanträda i utskottsrum.⁸

Arvodesbestämmelser.

Första kammarens ledamöter erhålla såsom traktamente för dag, då sammanträde hålles, 20 gulden.⁹

Andra kammarens ledamöter åtnjuta ett årligt arvode av 6 000 gulden, talmannen därjämte ett tilläggsbelopp av 6 000 gulden per år.

Båda kamrarnas ledamöter äga rätt till fria järnvägsresor i första klass; därjämte kunna de erhålla ersättning för kostnader, som de i sin egenskap av generalstatsledamöter erlagt vid bruk av andra offentliga kommunikationsmedel.¹

Pension åtnjutes av f. d. andrakammarledamöter med ett belopp av 187:50 gulden för varje år, som vederbörande varit ledamot, intill ett högsta belopp av 3 500 gulden. Dessutom tillerkännes änka och efterlevande, minderåriga barn efter kammarledamot pension med hälften, respektive en femtedel av det belopp, vartill den avlidne ledamoten var berättigad.² Någon inbetalning av pensionsavgifter förekommer ej. Ledamöterna erhålla pension, som på angivet sätt till beloppet anpassats efter antalet »riksdagsår», omedelbart efter sin avgång.

Vissa inskränkningar i bestämmelserna om arvode och pension finnas. De kammarledamöter, som varit frånvarande under en hel session eller äro avstängda från kammarens sammanträden, erhålla icke arvode. Ministrar och de som tidigare varit ledamöter av generalstaterna och som återväljas åtnjuta ej pension under den tid, de ånyo sitta i parlamentet.³

⁶ A. K:s protokoll den 19 december 1935.

⁷ Bihang till kamrarnas protokoll sessionen 1935—1936 samt Register till Generalstaternas handlingar samma session, sid. 77.

⁸ Upplysning från generalstaternas kansli.

⁹ 1 gulden = 1,36 kr.

¹ *Kranenburg*, sid. 306 f., samt lag av den 26 april 1918, Stbl. no. 271.

² Uppgifterna rörande arvodesbelopp och pensioner ha lämnats av generalstaternas kansli.

³ *Kranenburg*, sid. 306, Grl. art. 92 (—).

KÄLLOR OCH LITTERATUR.

Handelingen der Staten-Generaal: Verslag der Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal 1933—1934, 1934—1935, 1935—1936, 1937—1938, 1938—1939, 1939—1940. (Cit. F. K:s protokoll.) — Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1933—1934, 1934—1935, 1935—1936, 1937—1938, 1938—1939, 1939—1940. (Cit. A. K:s protokoll.) — Bijlagen van het Verslag van de Eerste Kamer der Staten-Generaal 1935—1936. (Cit. Bilaga till F. K:s protokoll.) — Bijlagen van het Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1935—1936. — Register 1935—1936, 1937—1938. (Cit. Register till generalstaternas handlingar.) — »Reglement van orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, vastgesteld en in werking getreden den 3^{den} Augustus 1888, gewijzigd . . . den 16^{den} Maart 1939.» (Cit. se anm. nedan.) — »Reglement van orde voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vastgesteld bij besluit van 17 Oktober 1888, laatslijk gewijzigd bij besluit van 25 mei 1934.» — Daresté, F. R. et P., Les constitutions modernes, II. Paris 1929. — Bannier, G. W., De Grondwet van 1938 — Supplement op Grondwetten van Nederlanden. Zwolle 1938. (Cit. se anm. nedan.) — Reuterskiöld, C. A., och Rinander, V. A., Främmande grundlagar samt vallagar och parlamentariska arbetsordningar, III. Stockholm 1926. Arbetet innehåller bl. a.: Grundlag för konungariket Nederländerna av den 30 november 1922. (Cit. se anm. nedan.) Ordningsstadga för generalstaternas första kammare av den 3 augusti 1888 med senare ändringar t. o. m. den 13 juli 1923. (Cit. se anm. nedan.) Ordningsstadga för generalstaternas andra kammare av den 17 oktober 1888 med senare ändringar t. o. m. den 13 maj 1925. (Cit. se anm. nedan.) — Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden 1946. 's-Gravenhage 1946. (Cit. Staatsalmanak.) — Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, årg. 1918 och 1924. (Cit. Stbl.). — The Statesman's Yearbook 1946. London 1946. (Cit. S. Y. B.).

Betänkande med förslag angående revision av riksdagens arbetsformer, (SOU 1944: 8). — Huart, F. J. A., Die Geschäftsordnung der 2. Kamer (uppsats i »Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart», årg. 1930, sid. 292 ff.). (Cit. Huart.) — v. Iterson, F. K., Parlement en kiezer, jaarboekje, 1947/48. 's-Gravenhage 1947. — Kranenburg, R., Het Nederlandsch Staatsrecht, I. Haarlem 1938. (Cit. Kranenburg.) — Pippel, J. G., Het Reglement van orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal—zijne geschiedenis en toepassing (dess historik och tillämpning). 's-Gravenhage 1938. (Cit. se anm. nedan.) — Tingsten, H., Utredning angående införande av ett dagordningsinstitut m. m. (SOU 1935: 21). — Tingsten, H., Utredning rörande parlamentens arbetssätt i vissa främmande länder. (SOU 1931: 26.)

Genom utrikesdepartementets förmedling samt vid besök i Haag av fil. stud. T. Ramstedt ha vissa kompletterande uppgifter lämnats av generalstaternas kansli.

Anm.: De enda svenska editionerna av grundlagen och kamrarnas ordningsstadgor finnas i Reuterskiölds och Rinanders 1926 utgivna arbete. Sedan detta år ha vissa ändringar gjorts, i grundlagen (cit. Grl.) och andra kammarens ordningsstadga (cit. A. K:s Ost.) senast 1947, i första kammarens (cit. F. K:s Ost.) senast 1939. F. K:s Ost. är så gott som oförändrad, varför den svenska utgåvans artikelnumrering alltjämt är riktig. Emellertid ha i artikel 16 sju nya moment tillagts. Den nuvarande numreringen av artiklarna i grundlagen och A. K:s Ost. skiljer sig på flera punkter från den, som gällde 1926. Vid hänvisning har därför först det nu gällande artikelnumret angivits. Därefter har inom parentes utsatts

motsvarande artikels nummer hos Reuterskiöld och Rinander. Asterisk betecknar, att artikeln ändrats. Är artikeln helt ny, markeras detta med streck inom parentes (—). — I den föregående framställningen har Pippels kommenterade utgåva av andra kammarens ordningsstadga använts. 1947 års ändringar, som dock ej beröra de arbetsformer, för vilka redogöres i uppsatsen, återfinnas utan kommentar i v. Itersons anförda arbete.

BELGIEN

Alltifrån frigörelsen från Nederländerna 1830 och tillkomsten av 1831 års ännu i väsentliga delar gällande författning har Belgien haft ett tvåkammarsystem. Kamrarnas konstruktion och sociala underlag har skiftat men efter författningsrevisionen 1919/21 äro de viktigaste reglerna för kamrarnas bildande följande.

Representanternas kammare (chambre des représentants) väljes genom proportionella val för fyra år i sänder på grundvalen av allmän rösträtt för män. Kvinnor äro dock valbara ochingo efter första världskriget i begränsad utsträckning rösträtt, nämligen om de voro icke omgifta änkor efter eller mödrar till soldater, som fallit i det första världskriget, eller under dåvarande ockupation dömts till fängelsestraff för patriotiska gärningar. Obligatorisk röstplikt är inskriven i författningen. Senaten består av fyra kategorier. Den första utgöres av kungliga prinsar, som fyllt aderton år; de få dock icke röst rätt förrän vid 25 års ålder. Den andra kategorien, vars storlek är hälften av antalet ledamöter i representantkammaren, väljes genom direkta proportionella val av samma väljare, som ha att utse kammaren. Den tredje kategorien består av ett visst antal ledamöter utsedda av provinsråden. Den fjärde och sista kategorien utgöres av ledamöter, som senaten själv genom kooptation utser till ett antal motsvarande hälften av den tredje kategorien. Senaten liksom kammaren kan när som helst upplösas, och vid upplösningen av senaten skola alla kategorierna utom prinsarnas nyväljas; konungen kan förordna att provinsråden samtidigt skola upplösas.

Senaten vilar sålunda till stor del på samma demokratiska bas som kammaren. Valbarheten till senaten är dock inskränkt till personer över 40 års ålder, och dessutom skola de senatorer, som utses genom direkta val, äga vissa kvalifikationer; de skola sålunda ha beklätt vissa högre ämbetsposter, såsom ministrar, landshövdingar, högre stabs-officerare, professorer och domare, eller tidigare varit senatorer eller ha avlagt högre examen eller vara ledare av större företag eller av fackföreningar o. d. eller inneha en större egendom eller erlagt skatt av viss storlek m. m.

Kamrarnas medlemstal är ej fastlåst i författningen utan beroende främst av folkmängden. Efter 1936 har antalet ledamöter varit 202 resp. 167 i kammaren resp. senaten.

Efter författningsrevisionen 1919/1921 äro kamrarna fullt likställda; representantkammarens forna förrang vid budgetbehandlingen har sålunda numera eliminerats. Författningsändringar kräva beslut med 2/3 majoritet i bägge kamrarna och måste föregås av bådass upplösning.

Det parlamentariska regeringssystemet slog tidigt igenom i Belgien, och normalt ha majoritetsregeringar suttit vid makten. Efter det första världskriget kom ett system med fullmaktslagstiftning upprepade gånger till användning.

I 1831 års författning meddelas vissa allmänna regler om parlamentets arbetssätt, men härutöver kan varje kammare genom sin egen arbetsordning själv reglera sitt arbetssätt. Vid utformningen av de första arbetsordningarna 1831 tjänade det franska parlamentets

reglementen i viktiga delar som förebild.¹ Arbetsordningen kan när som helst ändras och härigenom kunna verksamhetsformerna smidigt anpassas efter behovet. Många ändringar ha också företagits i arbetsordningarna alltsedan 1831.² Representantkammarens arbetsordning blev 1935 föremål för en omfattande revision; då infördes bl. a. nya regler om budgetbehandlingen, varjämte stränga debattrestriktioner infördes. Efter 1935 ha endast några mindre betydande ändringar gjorts i kammarens arbetsordning. Senatens arbetsordning, som på många punkter avviker från medkammarens, undergick år 1945 en omfattande revision.³ I föreliggande redogörelse har utöver arbetsordningarna kamrarnas arbetspraxis särskilt 1936—39 undersökts.

Sessioner.

Enligt grundlagen § 70 skola kamrarna utan särskild kallelse sammanträda till ordinarie session andra tisdagen i november månad och vara samlade minst 40 dagar. I verkligheten har den angivna tiden numera givetvis blivit alldeles för kort. Med ett mindre uppehåll vid jul och påsk räcker den ordinarie sessionen till sommaren påföljande år, då den brukar avslutas tidigast i juni och senast i augusti.⁴ Härutöver inkallas kamrarna ej sällan på hösten till en kort extraordinarie session.

Rätten att inkalla kamrarna till extraordinarie session tillhör regeringen. Kamrarna besluta dock själva om sessionernas avslutning genom att ajournera sig sine die, d. v. s. på obestämd tid. Regeringens förordnande om sessionens avslutning följer efteråt. Kamrarna kunna också besluta att ajournera sig för kortare tid under sessionerna. Även

regeringen har rätt att besluta om ajournering men denna rätt har sedan länge fallit ur bruk.

Sammanträdestider under sessionerna.

Plena. Enligt representantkammarens arbetsordning (§ 12) må sammanträden inte hållas måndagar och lördagar, såvitt inte kammaren annorlunda beslutar till följd av vissa ärendens brådskande natur. I praxis hållas heller aldrig plena nämnda dagar. I regel sammanträder kammaren — liksom senaten — blott tisdagar, onsdagar och torsdagar, medan fredagar relativt sällan utnyttjas för plena.

Det normala är att kamrarnas plena börja kl. 14 utom i kammaren på tisdagar, då de börja kl. 16.30. Sammanträdena i kammaren vara sällan över kl. 19, och kvällsplena anordnas blott i exceptionella fall. I senaten skola sammanträdena avslutas kl. 17, såvitt församlingen inte beslutar annorlunda; inte sällan överskrids denna tid i praxis (RCh § 12 och RS § 17).

Under sessionens sista veckor hållas sammanträden emellertid oftare. Sålunda bruka förmiddagsplena då ibland läggas in. Förmiddagsplena anordnas även om också mera sällan under sessionens tidigare skede, oftare i kammaren än i senaten. Syftet målet har då under budgetens forcering bl. a. varit att få tid att avverka interpellationer samt mer rutinmässiga ärenden. Ett förmiddagssammanträde börjar kl. 10 och slutar kl. 12; det åtföljes alltid av ett eftermiddagssammanträde.

Kamrarnas presidenter (talmän) kunna stundom avbryta ett sammanträde för en kortare paus, varvid syftet målet är att bereda partigrupperna tillfälle

¹ Se *Hatschek*, Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches, sid. 137.

² *Vlaemminck*, La constitution belge commentée, sid. 189 och 192.

³ Se APS 2 maj 1945. Om tidigare ändringar se APS 16 december 1936 och 6 juli 1939.

⁴ Sålunda varade ord. sess. 1936/37 till mitten av juni och 1937/38 till början av juli. För 1920-talet lämnas uppgifter av *Speyer*, La réforme de l'État en Belgique, 1927, sid. 97; vid denna tid slutade sessionerna i regel i augusti månad.

att överlägga i någon brådskande fråga.

Det åligger kammarens presidenter att tillkännage tidpunkten för nästa sammanträde vid slutet av pågående plenum. Senaten skall konsulteras om tiden och föredragningslistan för nästa sammanträdet (RCh § 12 och RS § 17).

Utskott. År 1935 infördes i kammarens reglemente bestämmelser om utskottens sammanträdestider. Sålunda skola kammarens utskott i regel sammanträda kl. 14 på tisdagarna, vilka bruka vara interpellationsdagar; såsom ovan nämnts börja dessa interpellationsplena kl. 16.30. Utskotten kunna därutöver sammanträda när som helst utom när plena hållas, men kammarpresidenten kan i särskilda fall ge utskottet rätt att sammanträda även under plena. Interpellationsdebatt börjar trots reglementets bestämmelser stundom redan kl. 14 på tisdagarna, och att döma av kammarens protokoll synas utskottet även på onsdagar och torsdagar ofta hålla sina sammanträden medan plena pågå.

Före 1945 innehöll senatens reglemente inte några bestämmelser om utskottens sammanträdestider. I praxis sammanträdde utskotten ofta under plena, något som rönt stark kritik.⁵ Numera ha utskotten icke rätt att hålla sina sammanträden på tider, som kollidera med plenarsammanträdena, såvitt inte senatens president i särskilda fall medger dispens.

Hemliga sammanträden. Bägge kamrarna ha rätt att under vissa betingelser konstituera sig till hemlig kommitté (Comité secret). Förslag härom kan framställas av kamrarnas presidenter eller skriftligen av 10 ledamöter. Vederbörande kammare beslutar därefter med absolut majoritet, om sammanträdet skall återupptagas såsom offentligt för behandlingen av den föreliggande frågan. Vid hemligt sammanträde behandlas alltid kamrarnas egna budgetter, och i något sällsynt fall ha även andra ärenden diskuterats för lyckta dörrar, t. ex. vissa frågor om »den offentliga moralen» eller om utrikespoli-

tiken eller (i senaten i december 1939) om debattrestriktioner för budgetbehandlingen.⁶

Regeringsförslag, motioner och amendement.

Termen för ett regeringsförslag är liksom i Frankrike vanligen »projet de loi» och för en självständig motion »proposition de loi». Någon tid för avlämnande av regeringsförslag eller motioner finnes endast stadgad för budgeten. Budgetförslag skola vara avlämnade före den ordinarie sessionens början, medan övriga regeringsförslag liksom motioner kunna framläggas när som helst under sessionerna. Själva framläggandet av regeringsförslag sker genom att en minister överlämnar sitt »projet» vid plenum. (Brådskande regeringsförslag kunna dock någon enstaka gång tillställas senaten även då denna inte är samlad, något som motiveras med att senatspresidenten äger rätt att remittera förslag till utskott även mellan sessionerna.) I senaten remitteras ett förslag i praxis alltid samtidigt med dess överlämnande, medan kammaren ofta remitterar förslaget först sedan detta tryckts och utdelats. Utskottsberedning är praktiskt taget obligatoriskt förekommande. Visserligen kan senaten utan föregående utskottsbehandling fatta beslut om lagförslag, som översänts från kammaren, men detta sker aldrig i praxis. (RS § 46.)

Varje ledamot i kammaren är berättigad att väcka motion men för att sådan skall behandlas måste den stödjas av ett visst mindre antal ledamöter. Massmotioner få däremot inte väckas, givetvis därför att kammaren icke skall vara alltför bunden vid behandlingen av ett förslag redan före utskottets prövning. Siffran sex betecknar i bägge kamrarna maximum för antalet undertecknade (RCh § 41, RS § 47).

⁵ Se t. ex. Moyersoen i APS 6 juni 1939, sid. 236.

⁶ Se *Dor-Braas*, sid. 484.

I kammaren genomgår en motion följande stadier före remissen: Först beviljas tillstånd att framlägga motionen av kammarpresidenten, som underrättar kammaren därom.⁷ (Detta tillstånd kallas för »autorisation d'impression et de développement».) Därefter tryckes motionen jämte motiveringen. Skulle presidenten vägra att bevilja denna tillåtelse, överlämnas motionen till byråerna eller avdelningarna, och samtycker någon av avdelningarna till motionens framställande, är detta tillräckligt för ogillande av presidentens motionsvägran. Nästa stadium är överläggning om motionens upptagande till behandling (prise en considération). Motionären föreslår dag härför. Denna »prise en considération», som kan betraktas som första läsningen, är i regel av blott formell natur. Debatt förekommer mycket sällan på detta stadium, men det kan inträffa att en motion redan nu avslås.⁸ Denna första behandling av en motion kan emellertid uppskjutas mycket lång tid, och det har inträffat att överläggning om »prise en considération» dröjt i årtal. Samtidigt med att motionens upptagande till behandling beslutas sker utskottsremiss. (RCh §§ 40, 43 och 44).

I senaten genomgick intill år 1934 en motion före utskottsremissen två stadier: den trycktes först sedan den vunnit instämmande av två ledamöter, och före »prise en considération» måste fyra ledamöter ha förklarat sig instämma.⁹ Efter 1934 är instämmande inte längre behövt. En motion jämte motivering hänvisades efter 1934 av presidenten utan vidare till behörigt utskott, som skulle avge utlåtande över motionens »antaglighet» (recevabilité). Med

en motions »antaglighet» — vilket som ovan nämnts i representanskammaren avgöres av presidenten — avses endast att bedöma, om en motion inte strider emot författningen eller »den allmänna ordningen»;¹ prövningen av motionens »antaglighet» avsåg 1934—45 sålunda inte någon första realbehandling utan endast en förberedande rent formell bedömning. Sedan utlåtandet över »antagligheten» avgivits, hade senaten att åter behandla motionen och, om den icke genast avvisades på formella grunder, besluta om »prise en considération». Beslutade senaten härvid att uppta motionen till behandling, trycktes och utdelades den. Genom 1945 års revision av arbetsordningen ändrades proceduren i senaten så, att den numera i hög grad påminner om kammarens. Rätten till motionsvägran har lagts i presidentens hand; om presidenten medger ledamot tillstånd att framlägga motionen, skall den tryckas och utdelas före det sammanträde, då överläggning sker om »prise en considération»; vägrar presidenten tillstånd, skall han remittera motionen till behörigt utskott, som har att avge sitt utlåtande över »antagligheten»; och liksom i kammaren sker remiss till utskott samtidigt med att senaten beslutat uppta motionen till behandling.

Regeringsförslag kunna inte kamrarna avvisa utan föregående utskottsbehandling (RS §§ 47, 49).

Förslag, som framläggas i anslutning till regeringspropositioner eller självständiga motioner, gå under beteckningens amendement. På samma sätt som i Frankrike äro dessa tilläggs- eller ändringsförslag synnerligen ingående reglerade i arbetsordningarna (RCh §§ 51—56 och 61 samt RS §§ 52—54).

⁷ Före 1935 gavs denna tillåtelse av byråerna eller avdelningarna; samtycke av en avdelning räckte. (Om avdelningsarna se den efterföljande redogörelsen.)

⁸ Under ord. sess. 1937/38 avvisades inte någon enda motion på detta stadium men under ord. sess. 1938/39 två motioner, varav en grundlagsmotion som gick ut på att förvandla Belgien

till en förbundsstat. Se APCh 1938/39, sid. 487 ff.

⁹ Se Reuterskiöld och Rinander, VI, sid. 264 f.

¹ Se t. ex. debatten APS 5 maj 1937, sid. 1228 ff. Under ord. sess. 1936/37 förklarade senaten en motion oantaglig, sedan utskottet avstyrkt »recevabilité».

Liksom i fråga om motioner gäller, att varje ledamot kan framlägga ett amendement, men för att detta skall behandlas kräves understöd av visst antal ledamöter. I kammaren få amendementen dock inte vara undertecknade av fler än tio, i senaten inte av fler än sex ledamöter. Endast i fråga om amendement avseende budgeten finnas bestämmelser, som reglera senaste tidpunkten för deras framställande. Ett amendement skall avfattas skriftligen.

Vid 1935 års revision av arbetsordningen försökte kammaren skapa regler i syfte att stävja den sig allt mer utbredande vanan att framlägga amendement. Sålunda krävs numera att dessa förslag skola stå i otvetydigt samband med de regeringspropositioner eller motioner, med anledning av vilka de framställts. Saknas ett dylikt direkt samband, kan presidenten besluta att vägra att uppta amendement till behandling; denna presidentens vägran kan kammaren inte ogilla. I senaten saknas motsvarande stadgande, men i tveksamma fall brukar den på presidentens förslag besluta om amendementets antaglighet eller inte.

Amendement skola i representantkammaren automatiskt remitteras till vederbörande utskott, innan detta avgivit sitt utlåtande, och jämte utskottets ställningstagande publiceras som bilaga till detta. Remiss av amendement brukar vanligen ske genom respektive kammarpresident. Skulle amendement framställas under överläggningen om utskottsutlåtandet, kan utskottet åläggas att avge ett tilläggsutlåtande.

Ifråga om budgeten äro villkoren för amendement särskilt noggrant utformade. Om ett amendement inte har direkt sammanhang med budgetförslaget skall det avvisas, men kan tas upp såsom självständig motion och behandlas för sig (RCh § 91, mom. 30). Före 1935

saknade kammarens reglemente några specialbestämmelser om budgetamendement. Efter nämnda år skola alla dylika amendement, i den mån de direkt eller indirekt åsyfta ökning av statsutgifter eller minskning av statsinkomster, automatiskt remitteras till vederbörigt utskott, och tillstyrkes ett dylikt amendement åligger det utskottet att anvisa utvägar för budgetens balansering; förslagsställaren är sålunda befriad från skyldigheten att själv ange utvägar för täckning av bristen. För att hindra att budgetbehandlingen i kammaren fördröjes genom att amendement improviseras infördes likaledes år 1935 stadgandet att budgetamendement, som skulle medföra ökning av utgifter, icke få framställas senare än åtta dagar efter utdelningen av utlåtandet över ifrågavarande del av budgeten; skulle överläggningen i kammaren börja före denna tidsfrist, skola ändringsförslag väckas innan den allmänna debatten avslutas (RCh §§ 84 och 91, mom. 5). I senaten har det hittills inte ansetts nödigt att införa särskilda regler för finansiella amendement.

Vare sig det gäller en självständig motion eller ett amendement, kan förslagsställaren, även om debatten öppnats, återta sitt förslag. Debatten fortsätter dock, om annan ledamot tar upp yrkandet som sitt eget (RCh § 50, RS § 55).

Utskottsväsendet.

Utskottstyper och utskottens antal. Tidigare skedde beredningen av ärendena i det belgiska parlamentet — liksom bl. a. i Frankrike, Nederländerna och Italien — i huvudsak av med lottning utsedda byråer eller avdelningar.² I senaten hade dock ett utskottssystem redan före 1914 införts. I kammaren infördes efter franskt mönster ett system med fasta utskott först 1919. Avdel-

² Före första världskriget hade kammaren endast två fasta utskott, finansutskottet och utskottet för jordbruk och handel, vilka inrättades 1889. Samma år inrättades särskilda utskott. (Se *Hat-*

schek, sid. 138) Om byråsystemet i allmänhet se *Tingsten*, Utskottsväsendet, sid. 53 f. och *Barthélemy*, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, sid. 72—82.

ningssystemet, som därigenom minskade i hög grad i betydelse, avskaffades helt i senaten i början av 1920-talet och tillämpas numera i representantkammaren i relativt ringa utsträckning, såsom i det följande närmare skall beröras.³ Därför kan avdelningssystemet dock ej betecknas som oviktigt. Särskilt allmänpolitiska frågor hänskjutas ofta till avdelningarna, och i kammaren delta de dessutom som första instans i budgetberedningen.

Liksom i andra utländska tvåkammarsystem äro utskotten i Belgien kammarutskott. Några bestämmelser om gemensamma utskott finnas ej. I praxis förekommer det dock, att de bägge kamrarnas respektive utskott formfritt hålla gemensamma sammanträden (Commissions mixtes de la Chambre et du Sénat),⁴ liksom givetvis de ledande inom respektive utskott under hand överlägga med varandra.

Utskotten äro av två slag: ständiga utskott (commissions permanentes), som numera tillsätts för hela legislaturperioden och ha bestämda kontinuerliga arbetsuppgifter, och särskilda utskott (commissions spéciales), som tillsätts för att behandla viss fråga och upplösas efter att ha fullgjort sitt åliggande. Huvudparten av ärendena går till de

ständiga utskotten. Under 1920-talet utsåg vardera kammaren vid början av varje session elva ständiga utskott. Deras kompetensområden motsvarade i huvudsak statsdepartementen. I början av 1930-talet höjdes deras antal till tretton. År 1935 beslöt kammaren vid revisionen av sin arbetsordning — utom att de ständiga utskotten i stället för som dittills sessionsvis skulle tillsättas för legislaturperiod — att utskottens antal skulle motsvara minst antalet statsdepartement. Senaten, som redan år 1934 övergick till att välja de ständiga utskotten för hela legislaturperioden, är sedan 1939 oförhindrad att tillsätta ett mindre antal ständiga utskott än som svarar mot antalet ministerier. De ständiga — eller som de ofta kallas stora ständiga — utskottens benämning och kompetens skola i överensstämmelse med statsdepartementets verksamhetsområden bestämmas i kammaren av presidenten och i senaten av presidiet. (RCh § 72 och RS § 58).

De år 1936 och 1939 nyvalda kamrarna tillsatte fjorton stora ständiga utskott, varvid både antalet och benämningarna direkt korresponderade mot antalet departement. De då vanligen förekommande departementen voro: departementet för utrikesfrågor och utri-

³ T. ex. under ord. sess. 1937/38 hänvisades endast 5 väckta motioner och icke en enda proposition enbart till avdelningarna. Utom egentliga budgetförslag remitterades blott 5 propositioner, samtliga dessa skatteförslag och icke någon motion till avdelningarna och utskott på samma gång. 3 motioner och 1 proposition, alla av finansiell karaktär, hänvisades till med avdelningarnas representanter förstärkt ständigt utskott.

Totalantalet remitterade under samma session väckta förslag var 125 (därav 62 propositioner, 53 motioner, 1 åtalsfråga mot ledamöter av kamrarna samt 9 av senaten väckta lagförslag); budgetförslag, amendement av olika slag, petitioner och naturalisationsansökningar äro icke medräknade.

Av under ord. sess. 1938/39 väckta motioner hänvisades 3 till avdelning-

arna, dessutom 1 proposition. Till avdelningarna och ständigt utskott gemensamt remitterades utom egentliga budgetförslag ej något ärende. Av under denna session väckta förslag hänvisades endast en proposition (rörande skatteärenden) till med avdelningarnas representanter förstärkt ständigt utskott. (Denna session var kortare än vanligt; kamrarna upplöstes i början av mars 1939.) Beräkningarna ha gjorts ur Table alphabétique des matières i APCh för resp. år.

⁴ Informellt kunna kamrarnas respektive utskott sammanträda för att söka åstadkomma en sammanjämkning. Sålunda tog vederbörande minister under ord. sess. 1938/39 initiativ till ett dylikt sammanträde, sedan ett förslag vandrat mellan kamrarna utan att enighet kunnat nås. Se undervisningsministerns förklaring i APS 21 december 1938, sid. 251.

keshandeln, försvars-, justitie-, inrikes-, undervisnings-, finans- och jordbruksdepartementen, departementet för offentliga arbeten, folkhushållnings-, social- och transportdepartementen, departementet för post, telegraf och telefon samt kolonial- och handelsdepartementen. Departementens antal och uppgifter regleras inte genom grundlag eller lag utan genom kungliga förordningar. Då som det hänt några av de nämnda departementen sammanslagits ha de stora ständiga utskottens antal inte där- för ändrats.⁵

Efter kriget har departementens antal ökats och därmed också de stora ständiga utskottens. Sålunda valde kam- maren år 1946 sjutton utskott, medan antalet departement var aderton; bud- getdepartementet erhöll icke något motsvarande kammarutskott. I senaten ut- sågs samma år femton ständiga utskott. När informationsministeriet avskaffa- des 1945 indrogs motsvarande ständiga utskott i kammaren.

Vid sidan av de nämnda ständiga ut- skotten tillsätts i kammaren tre och i senaten två ständiga utskott, nämligen petitions-⁶ och naturalisationsutskotten⁷ och i kammaren dessutom »redovis- ningsutskottet» (RCh §§ 85—86 och 112—113 samt RS § 58). Även dessa ut- skott tillsätts enligt särskilda regler eller sedvänja för legislaturperioden. Även senatens utskott för fullmakts- granskning tillsättes för samma tid; re- dovisningsutskottet har att granska an- vändningen av kammarens medel och uppgöra förslag till kammarens budget

(i senaten utövar presidiet motsvarande funktion).

För behandling av vissa frågor före- skriva arbetsordningarna att speciella utskott skola tillsättas. Då konungen och kamrarna förklarar, att skäl föreligga att företa grundlagsändring, skola kamrar- na efter nyval hänskjuta frågan till sär- skilda grundlagsutskott. (RCh § 123 och RS § 91).⁸ För att utarbeta förslag till adress skola kamrarna likaledes tillsät- ta särskilda utskott, vilkas förslag skola underställas respektive kammare (RCh § 96 och RS § 69).⁹ I senaten skola alla förslag om ändring av arbetsordningen beredas av ett, med presidiet samarbe- tande, särskilt reglementsutskott (RS § 98). Efter nyval till kammaren skola genom lottning sex särskilda utskott till- sättas med uppgift att granska full- makterna; under legislaturperioden sker fullmaktsgranskningen av ett enda särskilt utskott (RCh § 2).

Kamrarnas rätt att när som helst tillsätta särskilda utskott vid sidan av de ständiga har inte utnyttjats i någon större utsträckning. I senaten har så- lunda särskilt utskott blott vid något enstaka tillfälle tillsatts, och i kamma- ren har rätten visserligen tagits mera regelbundet i bruk, men endast ett mindre antal dylika utskott har till- satts. (Under ordinarie session 1937/38 tillsattes sålunda sju särskilda utskott och under den efterföljande sessionen blott två.) Kammarens arbetsordning stadgar, att regeringsförslag, motioner och från senaten överlämnade lagför- slag i regel skola remitteras för bered- ning till ständiga utskott. Till avdel-

⁵ Senaten experimenterade 1938 med en sammanslagning av respektive ut- skott när motsvarande departement sammanslog, men detta visade sig i praktiken dra olägenheter med sig och de fjorton ständiga utskotten bibehölls.

⁶ Stadgandena om petitionsrätt finnas i grundlagen §§ 21 och 43. Petitioner få inges skriftligen till kamrarna och förekomma talrikt men föranleda i regel ingen åtgärd.

⁷ Naturalisation beviljas enligt grund- lagen § 5 av den lagstiftande makten,

d. v. s. av kamrarna och konungen ge- mensamt. Stadgandena om kammarens naturalisationsutskott återfinnas i Ar- ticles réglementaires pour l'exécution de la lois sur la naturalisation à la Chambre des Représentants; om sena- tens resp. utskott se RS §§ 65—67.

⁸ Sedan 1921 har grundlagsändring inte vidtagits.

⁹ Sedan 1918 har något frontal inte hållits och därför inte heller något adressförslag varit aktuellt.

ningarna eller till ständigt utskott och avdelningarna samtidigt — denna remisskombination infördes 1935 — skola enligt arbetsordningen blott remitteras regeringsförslag eller motioner av »allmänt eller politiskt intresse» («d'intérêt général ou politique»). Dylik remiss till avdelningarna eller till avdelningarna och utskott gemensamt förekommer i verkligheten dock endast undantagsvis (RCh § 30).¹

Sammansatta utskott (commissions réunies) kunna förekomma enligt senatens arbetsordning, medan kammarens saknar föreskrift härom. Någon enstaka gång remitteras ett ärende till två stora ständiga utskott, varvid justitietskottet vanligen är ett av dem.²

I fall av tveksamhet om till vilket utskott en fråga skall remitteras, kan presidenten hänskjuta till kammaren att fatta beslut; begär minst en femtedel av kammarens ledamöter det, måste kammaren tillfrågas; debatt får därvid dock icke äga rum eller namnupprop förekomma vid eventuell votering i frågan. I praxis avgör kammarpresidenten i de allra flesta fall remissfrågan självständigt.

Någon uttrycklig befogenhet att själva ta initiativ till framläggande av förslag oberoende av kamrarnas remisser ha utskotten inte; grundlagsutskotten (RCh § 127 och RS § 95) ha dock enligt arbetsordningen tydligen en dylik självständig rätt. (Före 1935 ägde kammarens stora ständiga utskott att framlägga förslag till särskilda resolutioner eller »skrivelser», som för sitt antagande inte kräva medkammarens samtycke.) Däremot kan utskott med anled-

ning av till detsamma remitterad regeringsproposition eller motion lägga fram ett självständigt förslag. Vidare kan det nämnas att utskotten stundom avge utlåtanden över flera förslag av närliggande natur samtidigt. Återremiss till utskott kan beslutas när som helst före slutomröstningen.

Arbetsordningarna innehålla föreskrifter om rätt för utskotten att tillsätta underutskott eller »beredningsutskott». Denna rätt har tillerkänts de stora ständiga utskotten jämte petitions- och grundlagsutskotten. I praxis synas emellertid dylika underutskott sällan ha tillsatts.³ Underutskotten ha enligt praxis rätt att besluta å utskottens vägnar.

Motionsfloden från kamrarna möter egentligen intet hinder förrän den nått utskotten; såsom förut nämnts, sker ingen större utgallring vid besluten om »prise en considération». Utskotten däremot sortera motionerna i viktiga och mindre viktiga. De kunna inte själva avliva motioner men ha ingen skyldighet att behandla dem inom viss tid utan kunna ligga på dem till legislaturperiodens slut. Även regeringsförslag kunna utskotten på samma vis »lägga på is». Med undantag av sådana förslag, varom en kammare fattat ett positivt beslut, utslöckna regeringspropositioner och motioner — liksom självfallet med dem sammanhängande amendement — med utgången av mandatperioden. Arbetsordningarna sakna regler om möjligheten att efter nyval väcka ett förslag till nytt liv. Endast om en kammare fattat positivt beslut och överlämnat detta till medkamraren, fort-

¹ Avdelningarna ha ansetts vara politiskt mera kompetenta — se konseljpresident Jansons yttrande, APCh 7 april 1938, sid. 1386. I avdelningarna kan varje kammarledamot yttra sig. Motionerna om införande av kvinnorösträtt och om revision av vallagen 1937 — 1939 remitterades sålunda till avdelningar. Även formen med ett särskilt utskott har ansetts lämplig för politiskt särskilt viktiga frågor, och sålunda har

den i Belgien ständigt aktuella språkfrågan behandlats i dylika utskott.

² Under ord. sess. 1937/38 remitterades två förslag till två ständiga utskott i kammaren men under ord. sess. 1938/39 intet. I senaten hänvisades under ord. sess. 1936/37 ett förslag och under ord. sess. 1938/39 fyra förslag till två ständiga utskott.

³ Under t. ex. ord. sess. 1938/39 funnos i kammaren blott två underutskott, bägge tillsatta under tidigare session.

sättes ärendets behandling automatiskt efter nyval. I verkligheten förekommer det långt ifrån sällan att utskott helt underlåta att inkomma till kammaren med utlåtande eller rapport, och likaledes har det inträffat att en kammare låtit ett från medkammaren översänt förslag bli liggande från legislaturperiod till legislaturperiod.

Utskottens sammansättning och bildande. Kammarens stora ständiga utskott ha ett medlemsantal av 21; därutöver kommer utskottsordföranden, som tillhör kammarpresidiet. Redovisningsutskottet har 11 ledamöter, varav en ledamot av kammarpresidiet är självskriven; petitionsutskottet består likaledes av 11 ledamöter, medan naturalisationsutskottet har 7. I senaten bestå alla stora ständiga utskott av 22 ledamöter och utskottet för granskningen av fullmakterna av 20. I de särskilda utskotten bestämmas antalet ledamöter i senaten av denna själv och i kammaren av kammarpresidiet. Dessa utskotts numerär varierar vanligen mellan 5 och 13 ledamöter, men när det gäller särskilt viktiga frågor har antalet ledamöter varit något större; sålunda bestod kammarens utskott för granskning av fullmaktslagarna 1935 och 1939 av 21 respektive 27 ledamöter. Grundlagsutskotten skola enligt arbetsordningarna bestå av 21 ledamöter i envar kammare, inklusive den från kammarpresidiet insatte självskrivne ledamoten; senatens reglementsutskott och kammarens samtliga utskott för fullmaktsgrensning skola ha 7 ledamöter och adressutskottet 11 ledamöter i kammaren respektive 5 i senaten, kammarpresidiernas företrädare inberäknade.

Vid utskottsval är majoritetsprincipen formellt föreskriven i kammaren. I verkligheten fördelas utskottsplatserna dock proportionellt. Listorna vid valen till ständiga utskott uppgöras av

partigrupperna, och, vilket är vanligt, överstiger inte antalet namn på listorna utskottets medlemsnumerär, godkännas de utan vidare av kammaren. Om kandidaternas antal överstiger vederbörande utskotts medlemstal skall val enligt majoritetsvalsprincipen enligt arbetsordningen visserligen företas, men faktiskt bli partierna även i detta fall åtminstone i huvudsak representerade proportionellt. De särskilda utskotten utses däremot alltid av presidiet, ehuru arbetsordningen (RCh § 76) förutser möjligheten både av val och av lottning; platsfördelningen är även härvid proportionell, i det att kammarens president till utskottsledamöter utser de personer, som respektive partiledare utpeka. Kammarens fullmaktsutskott skola tillsättas genom lottning. I senaten skola valen ske proportionellt. Vid uppkomna vakanser fyllas platserna av presidiet i enlighet med partigruppernas anvisningar. Utskottsledamot kan av vederbörande parti överflyttas från ett ständigt utskott till ett annat.

Kammarens arbetsordning stipulerar, att ingen ledamot får inväljas i mer än två stora ständiga utskott; denna regel tycks emellertid ej alltid ha iakttagits. Däremot finns intet förbud för en ledamot, som tillhör två ständiga utskott, att bli ledamot av särskilda utskott eller andra ständiga utskott än de som motsvara ministerierna. Senaten saknar restriktioner ifråga om medlemskap i utskott.

Parlamentsledamöternas utskottssystem. I kammarens ständiga utskott funnos under ordinarie sessionen 1938/39 322 platser eller i medeltal 1,7 per ledamot. Läggas härtil de särskilda utskotten, blir antalet platser 458 eller 2,4 per ledamot. I senaten funnos under samma session utskottsplatser till ett antal av 352 eller i medeltal 2,3 per ledamot.⁴

⁴ Före revisionen av arbetsordningen 1935 bestodo kammarens stora ständiga utskott av 15 ledamöter och före 1932

bestodo senatens ständiga utskott av 21 ledamöter.

Tablå över parlamentsledamöternas utskottsfördelning i representantkammaren under ord. sess. 1938/39.

Av representantkammarens 202 ledamöter sutto 187⁴ i utskott:

I) 183 i ständiga utskott⁵

- A) 57 ledamöter sutto i 1 ständigt utskott
därav sutto 39 i 1 ständigt utskott och i inget annat
och 18 i 1 » » och därjämte i andra⁶

Av de 18 sutto:

- a) 13 i 1 särskilt utskott
b) 3 i 2 särskilda utskott
c) 2 i 3 särskilda utskott

- B) 113 ledamöter sutto i 2 ständiga utskott
därav sutto 56 i 2 ständiga utskott och i inget annat
och 57 i 2 » » och därjämte i andra

Av de 57 sutto:

- a) 34 i 1 särskilt utskott
b) 14 i 2 särskilda utskott
c) 9 i 3 särskilda utskott

- C) 13 ledamöter sutto i 3 ständiga utskott
därav sutto 4 i 3 ständiga utskott och i inget annat
och 9 i 3 » » och därjämte i andra

Av de 9 sutto:

- a) 5 i 1 särskilt utskott
b) 2 i 2 särskilda utskott
c) 1 i 3 särskilda utskott
d) 1 i 5 särskilda utskott

II) 4 i särskilda utskott

- A) 3 ledamöter sutto i 1 särskilt utskott

- B) 1 ledamot satt i 2 särskilda utskott

III) 5 i inget utskott.

Dessutom fördelar sig hela representantkammaren vid den preliminära budgetgranskningen samt i något enstaka fall vid granskning av andra ärenden på avdelningar.

⁵ 4 av de 5 presidieledamöterna äro icke inräknade i siffran; under ord. sess. 1938/39 invaldes en av vicepresidenterna i en central avdelning; fallet har medräknats i rubriken II—A.

⁶ Naturalisations-, petitions- och redovisningsutskotten inräknade. »Comité de travail parlementaire», som behandlas i det följande, är icke inräknad.

Centrala avdelningarna (under denna session fungerade två sådana) jäm-

te samtliga av avdelningarna utsedda ledamöter till förstärkning av ständiga utskott vid behandling av olika budgetter äro inräknade i siffror för medlemskap i särskilda utskott. Som tidigare nämnts tillsattes under ord. sess. 1938/39 endast 2 särskilda utskott. I siffrorna ha medtagits även under denna session kvarvarande tidigare tillsatta särskilda utskott.

Tablå över senatsledamöternas utskottsfördelning i senaten
under ord. sess. 1938/39.

Av senatens 167 ledamöter sutto 164⁷ i utskott

I) 164 i ständigt utskott⁸

A) 23 ledamöter sutto i 1 ständigt utskott

däruv sutto 21 i 1 ständigt utskott och inget annat

och 2 i 1 ständigt utskott och därjämte i 1 särskilt utskott⁹

B) 103 ledamöter i 2 ständiga utskott

däruv sutto 83 i 2 ständiga utskott och i inget annat

och 20 i 2 ständiga utskott och i 1 särskilt utskott

C) 30 ledamöter sutto i 3 ständiga utskott

däruv sutto 24 i 3 ständiga utskott och i inget annat

och 6 i 3 ständiga utskott och 1 särskilt

D) 7 ledamöter sutto i 4 ständiga utskott och i inget annat

E) 1 ledamot satt i 5 ständiga utskott och i inget annat

II) 1 i inget utskott.

Utskottens arbetsformer. Utom för grundlagsutskottet har senaten i sin arbetsordning inga stadganden om utskottsledamöters närvaroplikt. I kammaren däremot finnas sedan 1905 stadganden, som visserligen inte kunna sägas fastslå ledamöternas skyldighet att närvara i utskotten men som avse att öka närvarofrekvensen. Överläggningen i utskott där kan visserligen ske utan hänsyn till antalet närvarande men en omröstning är ogiltig, såvitt inte »majoriteten av ledamöterna» är närvarande. Har kворum inte nåtts vid en omröstning, skall denna skjutas till nästa sammanträde, då beslutet blir giltigt

även om antalet ledamöter skulle understiga hälften (RCh § 79).^{1 2}

Utskotten kunna i vissa fall arbeta mellan sessionerna, även om någon generell regel härom inte finns intagen i arbetsordningarna. För senaten gäller emellertid föreskriften, att presidenten under tid då huset ej är samlat kan remittera förslag till utskott, vars ordförande därefter meddelar kanslichefen dag och timme för utskottets sammanträde (RS § 46, mom. 2). Vidare förutsetta arbetsordningarna att budgetbehandlingen skall börja i utskotten under oktober månad före den ordinarie sessionens öppnande. Även grundlags-

⁷ Presidieledamöterna äro medtagna i siffrorna.

⁸ Fullmaktsgrenskningsutskottet och »Comité du travail parlementaire» äro icke medtagna, ej heller naturalisations- och petitionsutskotten. Inkluderas de bägge senare, ändrar detta ej nämnvärt totalbilden.

⁹ Särskilda utskottet för extraordinarie budgeten.

¹ I kammarens »Compte rendu analytique» skola namnen på närvarande och frånvarande utskottsledamöter jämte

eventuellt anmälda skäl till frånvaro publiceras efter varje utskottssammanträde. Blott i senatens utskottsutlåtanden anges vanligen namnen på de ledamöter, som närvarit då utlåtandet godkänts.

² I ett fall föreskriver senatens arbetsordning kvalificerad majoritet av de röstande (2/3), nämligen om utskottet under andra läsningen föreslår tillägg till artiklar, som ej ändrats under första läsningen.

utskotten kunna enligt arbetsordningarnas uttryckliga föreskrifter sammanträda mellan sessionerna (RCh § 126 och RS § 98.)

Senatens utskott välja ordförande, en vice ordförande och en sekreterare; grundlagsutskottet utser två vice ordförande samt en eller flera sekreterare (RS §§ 60, 92). Däremot saknas stadgande om att senatspresidiets ledamöter skola vara ordförande i utskotten och i praxis fungera de inte heller som sådana; senatens president är dock självskriven ordförande i det eller de utskott, vari han invalts (vanligen endast utrikesutskottet), i utskottet för budgeten angående extraordinarie inkomster och utgifter samt i grundlagsutskottet. Senatens vicepresidenter inväljas ofta i utskott. Utskottens presidieposter fördelas på de större partierna.

I kammaren skall varje utskott enligt arbetsordningen (§ 77) utse en ordförande och en sekreterare; grundlagsutskottet, i vilket kammarens president är självskriven som ordförande, skall utse minst en vice ordförande och två sekreterare (§ 124). Förhandlingarna i utskotten ledas dock i verkligheten av kammarpresidenten eller — vilket givetvis är det vanligaste — på dennes uppdrag av en av kammarens vicepresidenter. Presidieposterna i de ständiga utskotten bruka någorlunda jämnt fördelas mellan de fyra vicepresidenterna, medan kammarpresidenten vanligen blott är ordförande i utrikesutskott. Även viktigare särskilda utskott ledas ofta av någon vicepresident. En av avdelningarna brukar till ordförande ha

kammarpresidenten, under det att de fyra övriga avdelningarna jämte den centrala avdelningen brukar ledas av vicepresidenterna (RCh §§ 64 och 67). Kammarens president och vicepresident väljas enligt praxis inte till utskottsledamöter.

Utskotten tillämpa rapportörsystemet. För varje ärende utse utskotten en rapportör eller i något enstaka fall två rapportörer; sålunda utser senatens sammansatta utskott i regel en rapportör för vardera av de bägge utskott, som ingå i sammansättningen (RCh § 77 och RS § 60). Rapportören har till uppgift att föredra ärendet i utskottet och framlägga förslag till utlåtande, och han synes härvid åtnjuta en betydande grad av självständighet. Rapporten skall dock underställas utskottet för godkännande. Posterna som rapportörer synas koncentrerade till ett mindre antal utskottsledamöter.³ Rapportörerna utses nästan undantagslöst inom regeringspartierna. I senatens utskott bruka ordförandena stundom även väljas till rapportörer.

Kamrarnas arbetsordningar innehålla inga föreskrifter om ministrarnas rätt att närvara i utskotten; endast för grundlagsutskottet finnas stadganden härom, av innebörd att ministrarna äga rätt att delta i utskottets överläggningar och att höras av utskottet, om de begära det (RCh § 130 och RS § 97). Av kamrarnas protokoll och utskottsutlåtanden framgår emellertid att ministrar stundom delta i utskottens sammanträden, liksom att utskotten ej sällan rikta både muntliga och skriftliga frågor till

³ Under ord. sess. 1937/38 avlämnades till representantkammaren sammanlagt 130 utskottsutlåtanden (därav 7 över naturalisationsförslag) av sammanlagt 58 rapportörer. 31 rapportörer av de 58 hade utarbetat ett betänkande var, 13 rapportörer två, 4 rapportörer tre, 3 rapportörer fyra, 2 rapportörer fem, 1 rapportör sex, 1 rapportör sju, 2 rapportörer åtta och 1 rapportör tio utlåtanden.

Under ord. sess. 1936/37 avlämnades

till senaten sammanlagt 140 utskottsutlåtanden av sammanlagt 52 rapportörer. 14 rapportörer av de 52 hade utarbetat ett betänkande var, 13 rapportörer två, 12 rapportörer tre, 8 rapportörer fyra, 3 rapportörer fem, 1 rapportör sex och 1 rapportör elva utlåtanden. (Betänkanden över »recevabilité» ha inte medtagits.)

Beräkningarna ha gjorts ur Table alphabétique des orateurs et auteurs i resp. APCH och APS.

ministrar.⁴ Mellan rapportörerna och förvaltningen förekommer i praxis livlig kommunikation. I kammarens arbetsordning infördes 1935 en bestämmelse, som ger utskotten rätt att under den förberedande behandlingen höra och motta upplysningar av utomparlamentariska personer och institutioner; beslut härom skall fattas av utskottet med absolut majoritet (RCh § 82).

Av särskilt intresse äro stadgandena om rätt för andra parlamentsledamöter än utskottsledamöter att närvara vid utskottsbehandlingen. Sålunda tillägger arbetsordningen en motionär rätt att, dock utan rösträtt, utveckla sin mening i det utskott, dit hans motion remitterats. Samma rättighet har efter år 1935 tillerkänts även dem som framställt amendement. Varje kammarledamot kan inge skriftliga synpunkter till utskotten rörande de ärenden, som de ha att handlägga. I senaten har man sträckt sig dithän, att ledamöterna ha en allmän rätt att, såframt utskotten inte anorlunda besluta, närvara i alla utskott och utan stämma yttra sig över deras frågor.⁵

Av intresse att observera är också att kammarens arbetsordning efter 1935 ger kammarens president rätt att förelägga utskotten »tidtabell» för utlåtan- denas färdigställande. Syftemålet har givetvis varit att påskynda ärendenas behandling.

Avdelningssystemet. Som förut nämnts tillämpas numera byrå- eller avdelningssystemet blott i kammaren. I början av varje session uppdelar kammaren sig genom lottning på fem avdelningar eller byråer (séctions). Ny

uppdelning sker på samma vis vid första sammanträdet efter påskferierna. Däremot göres ingen ny uppdelning under extraordinarie session.⁶ Två avdelningar bestå av 40 ledamöter och tre av 39 ledamöter.

Om avdelningarnas arbetsformer må blott nämnas, att omröstningen i en fråga måste ske inom åtta dagar efter första sammanträdet om denna. Sedan avdelningen haft sin omröstning, befattar den sig icke mera med förslaget, och återremiss till avdelningen kan sålunda inte förekomma. Amendement få efter 1935 inte remitteras till den. Avdelningarna utforma inte sina beslut i något utlåtande. Vid slutet av ärendets behandling utser varje avdelning två rapportörer och de tio sålunda utsedda rapportörerna bilda en central avdelning, i vilken kammarpresidenten eller — i regel — en av kammarens vicepresidenter fungerar som ordförande. En central avdelning utser inom sig en rapportör att utarbeta förslag till utlåtande, i vilket även avdelningarnas förhandlingar sammanfattningsvis omnämnas. Om en fråga remitteras samtidigt till avdelningarna och ett utskott, skall varje avdelning biträda utskottet med en rapportör för att bilda ett särskilt utskott. Även det sålunda förstärkta utskottet utser en rapportör.

Budgetbehandlingen.

Formen för budgeten har ej lagligen reglerats i Belgien, men sedan 1921 har regeringen framlagt budgeten i en serie lagförslag.⁷ Man skiljer mellan allmänna budgeter, som innehålla för departe-

⁴ Om utrikesutskottets kommunikation med utrikesministern se *Brusewitz*, Nordiska utrikesnämnder i komperativ belysning, sid. 239.

⁵ Endast undantagsvis händer det att senatsutskotten besluta förbud för andra än utskottsledamöter att närvara; se senator Olyffs anförande, APS 16 december 1936, sid. 367.

⁶ Före 1935 var avdelningarnas antal sex och uppdelningen skedde varje månad. — Regeringsmedlemmar, som till-

höra kammaren, delta också i lottningen. Huruvida de också infinna sig vid avdelningarnas sammanträden, därom saknas uppgifter.

⁷ År 1884 gjorde regeringen ett försök att införa en enhetlig budget men misslyckades. Vid tre sessioner omedelbart efter första världskriget framlades de skilda budgetförslagen i en enda proposition. Se *Vlaemminck*, sid. 364 f.

menten gemensamma utgifter eller inkomster, och specialbudgeter, som avse departementens stater.

1921 års författningsrevision upphävde kammarens prioritet i finansfrågor. Regeringen framlägger numera i praxis ungefär hälften av sina budgetförslag i vardera kammaren.⁸

Budgetåret börjar den 1 januari. Regeringen skall överlämna budgetförslagen senast den 30 september för att dessa skola kunna utskottsbehandlas före den ordinarie sessionens början i november.⁹ Alla budgetförslag bruka dock icke lämnas före den ordinarie sessionens öppnande; sålunda förelägges budgeten rörande extraordinarie inkomster och utgifter parlamentet först under sessionens gång, och detsamma inträffar ej sällan med vissa departementsbudgeter (huvudtitlar). Dylika senkomna budgetförslag bruka tillställas utskotten direkt. Före det nya budgetårets ingång hinna kamrarna endast behandla några av budgetförslagen, och systemet med provisoriska stater (»tolvtedelar»)¹ får tillgripas, tills budgeten hunnit definitivt regleras. Denna förse- ning har ofta kritiserats. Såsom ett medel häremot har det föreslagits att behandlingen i den kammare, som icke har prioritet, skulle kunna göras mera flyktig och summarisk. Detta synes emellertid inte vara praxis. Ett av huvudsyftena vid 1935 års revision av kammarens arbetsordning var också budgetbehandlings påskyndande och rationalisering.

Budgetbehandlingen i utskott. Något särskilt statsregleringsutskott finns ej i kamrarna, och någon enhetlig budgetbe-

redning förekommer inte. Behandlingen av de stora finansiella frågorna är emellertid väsentligen koncentrerad till kammarens finansutskott, som för ändamålet förstärkas med ett antal ledamöter.

Budgetförslag, som först framläggas i kammaren, undergå där en säregen behandling. De granskas först av avdelningarna och sedan av vederbörande ständigt utskott, som härvid förstärks med representanter för avdelningarna. Granskningen i avdelningarna tar sin början de första dagarna i oktober och skall vara slutförd den 10 oktober. (Det bör härvid observeras att avdelningarna då ha den sammansättning, som de före den ordinarie sessionens slut fått genom nyuppdelningen efter påskferierna.) Avdelningarnas granskning är av förberedande karaktär. Budgeter av allmän karaktär skola granskas före specialbudgeter. Av de allmänna budgeterna bruka de viktigaste först föreläggas kammaren, medan budgeten rörande extraordinarie inkomster och utgifter av regeringen stundom framlags för senaten. De förra behandlas av finansutskottet, som genom förstärkning med avdelningarnas rapportörer härvid konstituerar sig till ett särskilt utskott. Departementalbudgeterna behandlas likaledes först av avdelningarna, men remitteras därefter till de ständiga utskott, som motsvara departementen. För varje dylik »huvudtitel» utser varje avdelning en rapportör, och med denna förstärkning konstituerar sig vederbörande ständiga utskott på samma sätt som finansutskottet till särskilt utskott. Budgetförslag, som först överlämnats till senaten, behandlas i kammaren blott av

⁸ Se *Höjer*, sid. 347. Jfr *Trotabas*, a. a., sid. 33. Under ord. sess. 1936/37 och 1937/38 framlade regeringen tio av de 22 förslagen i senaten. Under ord. sess. 1937/38 ägnade senaten 56 av 99 sammanträden åt budgeten; senatorerna ha mycket flitigt utnyttjat sin rätt att framställa ändringsförslag och motioner av olika slag i budgetfrågor. Jfr *Höjer*, sid. 348, not. 9.

⁹ Enligt § 10 i lagen av den 9 april

1935; se Manuel à l'usage des membres du Sénat, sid. 533.

¹ Under ord. sess. 1936/37 hade kamrarna före räkenskapsårets ingång hunnit anta nio av de 22 budgeterna, vilket ansågs rekordartat mycket, under den efterföljande ord. sess. allenast en och under ord. sess. 1938/39 blott fem. Sammanräkningen gjord efter Index des lois i APCh och APS.

vederbörande ständiga utskott, utan någon föregående prövning i avdelningar eller någon förstärkning med rapportörer från dessa.

Även i senaten är behandlingen av allmänna budgeter koncentrerad till finansutskottet. Budgeten för extraordinarie inkomster och utgifter skall dock enligt arbetsordningen handläggas av ett särskilt utskott, som består av två ledamöter från vart och ett av de stora ständiga utskotten. Departementalbudgeterna behandlas av vederbörande ständiga utskott utan förstärkning.

I kammaren ha även andra särskilda former införts för samverkan mellan utskotten. Sålunda skola vid behandlingen av den extraordinarie budgeten de förstärkta utskotten för granskning av staterna för försvaret och för offentliga arbeten även befatta sig med respektive poster i budgeten för extraordinarie inkomster och utgifter samt avge utlåtanden häröver till det förstärkta finansutskottet. Av intresse är också, att en eller flera ledamöter av kammarens finansutskott vanligen befinna sig bland de ledamöter, som avdelningarna utse som specialutskottens förstärkningsmän. Vidare kunna specialutskotten vid behandlingen av de olika departementens stater konsultera finansutskottet, och detta framtvingas framför allt, när de ha att behandla en motion eller ett amendement, vars bifallande skulle medföra ökning av statsutgifter eller minskning av statsinkomster; utskottet är, som nämnts, skyldigt att föreslå åtgärder för bristens fyllande, om motionen eller amendementet skulle tillstyrkas, och behöver härvid samråda med finansutskottet.

Utskottsarbetet före den ordinarie sessionens början är av stor betydelse. Kammarens förstärkta utskott skola börja budgetbehandlingen fr. o. m. den 10 oktober. För varje budget utses en

rapportör. Varje utskott fastställer en frist, inom vilken rapportören skall avlämna sitt förslag till utlåtande, dock senast inom åtta dagar efter det att utskottet haft sin omröstning. I senaten stadgas dessutom att utskottsutlåtanden över budgetförslag, som regeringen framlagt för senaten, skola vara avlämnade senast sex veckor efter valet av rapportörer, d. v. s. i allmänhet i mitten av november; vidare skola vederbörande senatsutskott i förväg preliminärt börja beredningen av budgetförslag, som först överlämnats till kammaren, men omröstningar få dock inte företas förrän kammaren överlämnat dessa budgetförslag. I senaten skola medkammarens budgetförslag vara färdigbehandlade i utskotten senast två veckor efter det att förslagen överlämnats till senaten. Tidtabellerna eller fristerna kunna dock inte alltid följas. Särskilt i kammaren är det ej ovanligt att rapportörerna ta längre tid på sig än den föreskrivna när de utarbeta sina utlåtanden. Utskotten — och särskilt kammarens finansutskott — bruka stundom vid budgetgranskningen ställa ett stort antal skriftliga eller muntliga frågor till regeringen, något som kan fördröja behandlingen; frågorna och svaren publiceras i en bilaga till utskottsutlåtandet.²

Den största bördan vid budgetbehandlingen vilar i kammaren på det förstärkta finansutskottet, i senaten på det särskilda finansutskottet. Utom budgeterna av allmän karaktär handläggas i regel även skattefrågorna av dessa utskott. Vid behandlingen av skatteärenden bruka avdelningarnas representanter i kammaren ofta vara desamma som utsetts som förstärkningsmän vid behandlingen av allmänna budgeter. På så vis får i kammaren även det förstärkta finansutskottet en viss permanent karaktär. Finansutskottet blir härigenom kammarens mäktigaste utskott,

²I bilagan till utlåtandet i kammaren över budgeten för statens ordinarie inkomster funnos under ord. sess.

1938/39 införda 57 frågor och svar, DPCh nr 24 ff.

trots att budgetbehandlingen i hög grad är pulveriserad på skilda utskott.³

Ledningen av parlamentets arbete.

Ledningen av kamrarnas arbete utövas av presidenten, presidiet och »arbetsutskottet» eller »talmanskonferensen» (comité du travail parlementaire). Vid det första sammanträdet under varje session — alltså även extraordinarie — väljer varje kammare sitt presidium (bureau définitif); före valet fungerar den till levnadsåldern äldste ledamoten som ordförande och de två yngsta som sekreterare. I kammaren består presidiet av en president, fyra vicepresidenter och fem sekreterare;⁴ i senaten av en president, tre vicepresidenter och sex sekreterare. Under extraordinarie sessioner brukar presidiet återväljas genom acklamation, och även vid andra ordinarie sessioner än den första under legislaturperioden kan valet företas på samma sätt.

I princip väljes kammarens president ur det största partiet. Undantag har dock kunnat göras genom att omval har skett av en förutvarande president med hänsyn till dennes särskilda personliga förtjänster och trots att det politiska läget förskjutits. I fall av koalitionsregeringar mellan två partier har det inträffat att vartdera partiet fått en presidentpost, så t. ex. vid koalitionen mellan katolska partiet och liberalerna 1939, då liberalerna fingo talmansposten i senaten och katolikerna i kammaren. Generellt kan sägas att talmansvalet bestämts av det politiska läget i kammaren vid tiden för valet. Trots att politiska synpunkter influera vid valet ha presidentskapen dock i hög grad avpolitiserats.

Presidierna — och enkannerligen presidenten — äga stora befogenheter och inta en central ställning i det parlamentariska arbetet. Detta blev fallet särskilt efter revisionerna av arbetsordningarna i kamrarna år 1935, respektive år 1945. Utom den disciplinära makten över kamrarnas personal ha presidenterna i den omfattning som förut angivits rätt till att besluta om remisser eller att vägra proposition på motioner eller amendement. Likaså inneha kammarens presidenter ordförandeposterna i alla viktiga utskott och öva därigenom stort inflytande på ärendenas behandling. Såsom i det följande närmare skall beskrivas kunna presidenterna även föreslå tvångsavslutning av debatter och i samförstånd med arbetsutskottet i vissa fall införa tidsbegränsning för talare; i senaten kan presidenten ensam besluta tidsbegränsning eller tvångsavslutning. Kammarens president beslutar enligt praxis ofta att särskilda utskott skola tillsättas och dirigerar utskottsarbetet genom att lägga fram tidtabeller för rapportörerna. Även om presidenterna äro beroende av kamrarnas beslut vid fastställande av tidpunkt och föredragningslista för nästa sammanträde synas de numera tämligen självständigt fullgöra dessa funktioner utan inblandning från vederbörande församlingar. Ävenså bruka talmännen delta i omröstningarna.

Vid sin sida ha presidierna arbetsutskotten. Denna institution lagfästes i kammaren 1935 och i senaten 1939 (RCh § 87 och RS § 67) men hade tidigare funnits i senaten. I dessa utskott sitta kamrarnas president och vicepresidenter samt sex representanter för de politiska partierna, varjämte förutvarande kammarpresidenter äro

³ I kammaren uppgick det totala antalet remitterade självständiga frågor (inkl. under tidigare sessioner väckta) under ord. sess. 1937/38 till 163; naturalisationsansökningar och petitioner äro dock inte inräknade i denna totalsiffra. Av dessa frågor hade 52 remitterats till det förstärkta finansutskottet eller till

detta och avdelningarna samtidigt. I senaten voro under ord. sess. 1936/37 motsvarande siffror 162 respektive 44. Närmast i antalet ärenden kom justitieutskottet.

⁴ I kammaren valdes år 1944 sex sekreterare.

självskrivna i kammarens arbetsutskott. Givetvis utses dessa ledamöter med hänsyn till partierna. Stundom förstärkas dessa »talmanskonferenser» åtminstone i senaten med utskottsordförandena. Regeringen underrättas om när de hållas och kan avge yttranden till dem.

Dessa arbetsutskotts uppgifter äro främst att undersöka frågornas läge och göra upp förslag till föredragningslista. Utskotten biträda kammarens president, när denne fixerar tider för budgetdebatten och antalet talare i denna. De kunna även framlägga förslag om vad som i övrigt kan göras för största möjliga skyndsambet och planmässighet vid ärendenas behandling i utskott och kamrar. I de flesta fall skola dessa förslag underställas respektive kammare i och för godkännande. Det skulle dock föra för långt att här ingå på alla detaljbestämmelser om möjligheten för en enskild ledamot att åstadkomma ändring i de uppgjorda arbetsplanerna, och det kan vara nog att framhålla att hans utsikter härvidlag äro mycket små.

Ärendenas behandling i kammaren.

Liksom i andra utländska tvåkammarsparlament är behandlingen av ärendena successiv, d. v. s. förslaget behandlas först i en kammare för att därefter hänskjutas till medkammaren och vid eventuella skiljaktiga beslut vandra emellan dem tills enighet nåtts eller frågan genom en kammares beslut fallit. Formellt äro de bägge husen jämställda. Även om den politiska tyngdpunkten ligger i kammaren intar dock den belgiska senaten reellt en stark ställning. De flesta förslagen framläggas i kammaren, men när det gäller såväl budgeten som andra lagar ger rege-

ringen i ett stort antal frågor senaten prioritet genom att först förelägga denna regeringspropositioner. Generellt sett torde senaten ha prioritet i minst 1/3 av ärendena.⁵

För att möjliggöra en skyndsamt behandling av brådskande förslag infördes 1924 i senatens arbetsordning en regel, att regeringsförslag och förslag från medkammaren (men ej i senaten väckta motioner) vid trängande behov skulle kunna omedelbart avgöras, utan utskottsbehandling (RS § 46). Denna bestämmelse synes emellertid aldrig egentligen ha tillämpats. Det normala är att kamrarna skola behandla ett förslag i kammaren tidigast tre dagar och i senaten tidigast två dagar efter utskottsutlåtandets utdelning. Bägge kamrarna kunna emellertid i fall av brådskaga börja överläggningen tidigare och till och med omedelbart sedan utlåtandet framlagts (RCh §§ 71 och 78, RS § 59). En dylik forcering förekommer stundom, och i så fall uppläser rapportören utskottsutlåtandet i kammaren.

Har det ursprungliga förslaget modifierats av utskottet, besluta kamrarna i regel att anknypa överläggningen till utskottets text. Har ett förslag överlämnats från medkammaren anknypes behandlingen i regel till medkammarens förslag; skulle kammarens eget utskott ha tillstyrkt ändringar presenteras dessa såsom amendement.

Läsningar. Både i kammaren och senaten ha regeringsförslag och självständiga motioner liksom medkammarens förslag att undergå flera läsningar.⁶ Först öppnas en allmän överläggning, som formar sig till en principdiskussion om förslaget såsom helhet. Om senaten på detta stadium önskar avvisa ett förslag — något som i enstaka fall kan ske — ajourneras den allmänna överlägg-

⁵ Sålunda hade under ord. sess. 1937/38 av definitivt bifallna 105 lagar 68 väckts i kammaren och 37 i senaten. (Budgetförslagen äro inräknade häri.) 9 av de 105 förslagen hade vandrat mellan kamrarna mer än en gång. Om sena-

tens andel i lagstiftningen se *Höjer*, sid. 348, not 2.

⁶ Stadgandena rörande läsningar finnas i RCh §§ 46—48 och 61 samt RS §§ 50, 51 och 54.

ningen på obestämd tid och brukar sedan ej återupptas. I kammaren kan ajournering också beslutas men får då endast ske på viss bestämd tid (RCh § 25). Det är emellertid mycket sällan, som kammaren träffar ajourneringsbeslut.⁷ I stället kan ett avstyrkande framställas i form av »question préalable», i analogi med beslutet om »prise en considération» när det gäller förbehandlingen av motioner. Endast i ett fåtal fall har ett sådant yrkande framställts.

Sedan den allmänna debatten avslutats följer — i regel omedelbart — överläggningen om de särskilda artiklarna utan att något yrkande om övergång ställes. Kammarpresidenten läser härvid upp varje särskild artikel jämte tillhörande ändringsförslag. Om icke något ändringsförslag bifallits eller icke någon artikel i det ursprungliga förslaget (respektive utskottets text) förkastats, verkställs röstning om förslaget i dess helhet (vote sur l'ensemble). Denna omröstning äger i regel rum vid någon senare tidpunkt under sammanträdet eller oftare vid början av ett följande sammanträde. Ha amendement framlagts avseende endast ett fåtal artiklar i ett omfångsrikt förslag, uppskjutes ibland överläggningen om dessa till en senare tidpunkt eller till omedelbart före omröstningen om förslaget såsom helhet.

En andra läsning förekommer endast, då under första läsningen ändringsförslag bifallits eller någon artikel i det ursprungliga förslaget ej vunnit kammarens bifall.⁸ I senaten skola sedan 1924, i kammaren sedan 1935 alla förslag, som ändrats under första läsningen, undergå en förnyad prövning av utskottet före andra läsningen, varvid de automatiskt återremitteras och utskottet ha att avge ett tilläggsutlåtande. Den andra läsningen skall äga rum vid ett

senare sammanträde än det, vid vilket omröstning om de sista artiklarna ägde rum under första läsningen; i kammaren skall åtminstone en dag förlöpa mellan dessa bägge sammanträden. En andra läsning kan dock inhiberas, om under första läsningen ändringsbesluten äro eller avse amendement, som häröra från regeringen. Reser någon ledamot emellertid invändningar emot den omedelbara andra läsningen, måste denna uppskjutas och ärendet återremitteras till utskottet.

Under andra läsningen förekomma överläggning och omröstning endast om under första läsningen bifallna ändringsförslag — antingen dessa innebära tillägg till det ursprungliga förslaget eller strykdade av t. ex. en paragraf — samt om sådana nya ändringsförslag, som äro betingade av första läsningens beslut. Någon allmän debatt äger inte rum under andra läsningen, som avslutas med en omröstning om förslaget i dess helhet.

Antas under andra läsningen ett nytt ändringsförslag, kan en tredje läsning anordnas. Denna skall i så fall äga rum vid ett senare sammanträde och blott avse sådana amendement eller artiklar, som behandlats under andra läsningen. I praxis förekommer emellertid en tredje läsning varken i kammaren eller senaten.

Behandlingen av amendement. Under första läsningens specialdebatter uppläses vederbörande kammares president efter varje artikel de amendement, som framställts. I kammaren skola dessa före kammardebattens början ha vunnit understöd av fem ledamöter. I senaten skola amendement före principdebattens avslutning ha fått stöd av två ledamöter och, om de framställas senare, av fem ledamöter. Understödet kan ha lämnats antingen genom att vederbö-

⁷ Sålunda skedde under den ord. sess. 1937/38 sådan ajournering endast en gång (ifråga om en motion) och vid den efterföljande sessionen inte någon gång.

⁸ Under ord. sess. 1937/38 underkastades sålunda i kammaren blott sex ärenden en andra läsning av de över ett hundratal ärenden, som kammaren hade att behandla.

rande undertecknat amendementet eller genom att de under debatten förklarar sig instämma i detta. Amendement, som framställts efter att utskottet avgivit sitt utlåtande men före den första läsningen, remitteras automatiskt till utskottet. Framlägges ett amendement först under första läsningen och har det vunnit tillräcklig anslutning, skall det först under högst tio minuter få motiveras av »huvudmotionären» (auteur principal) och därefter fattar kammaren — vanligen genom uppresning — beslut om »prise en considération». Endast om kammaren härvid beslutar att uppta förslaget, kan detta bli föremål för fortsatt debatt och omröstning. I senaten stadgas ej någon liknande förberedande procedur. För att där komma under överläggning måste amendementet ha vunnit understöd av fem ledamöter.

Under andra läsningen må endast sådana amendement framställas, som föränlets av första läsningen, och de skola då behandlas enligt samma procedur som nyss beskrivits i fråga om första läsningen. Undantag från denna regel kan endast medges, om kammaren enhälligt lämnar sitt tillstånd härtill;⁹ detta har även giltighet för yrkanden som framställas av regeringen. Ett under första läsningen avslaget amendement kan framställas på nytt under andra läsningen, såvitt det kan sägas att det föränlets av första läsningens beslut.¹ För senaten gäller dessutom bestämmelsen, att vederbörande utskott med 2/3 majoritet kan till andra läsningen föreslå nya amendement, som föränlets av första läsningens beslut, och härtill få inga nya tilläggsyrkanden knytas under andra läsningen (RS § 54). Bägge kamrarna kunna när som helst remittera amendement och återremittera regeringsförslaget eller den primära lagmotionen till utskotten.

Budgetbehandlingen. De ordinarie

budgeterna av allmän karaktär — de äro fyra — debatteras alltid i ett sammanhang, varvid regeringens allmänna ekonomiska och finansiella politik blir föremål för kritisk granskning. De specialbudgeter, som framlagts för de olika departementen, behandlas successivt och var för sig. Budgeten för extraordinarie inkomster och utgifter brukar ofta debatteras i samband med budgeten för de offentliga arbetena. Interpellationer till en minister, vilkens budget ännu ej granskats, bruka besvaras i samband med behandlingen av hans budget, om de ha en finansiell innebörd.

För att påskynda budgetbehandlingen infördes 1935 i kammarens arbetsordning regler om prioritet för budgeterna före andra frågor (RCh § 91, mom. 1). År 1939 infördes en liknande bestämmelse i senatens arbetsordning (RS § 57). Vidare ha allmänna budgeter prioritet före specialbudgeter. Denna ordning har särskilt gått hårt ut över enskilda och självständiga motioner, som ha små utsikter att vinna plats på föredragningslistan under de månader före och efter jul, då budgetregleringen forceras.

Uppskov med ärenden. Såsom förut sagts behöver ett förslag icke slutbehandlas under den session, under vilken det framställts. Endast om ett förslag behandlats i en kammare och överlämnats till medkammaren, kan det fortleva till en ny legislaturperiod. Uppskov från session till session inom legislaturperioden har praktiserats i förhållandevis stor omfattning; som ett exempel härpå kan nämnas att under den ordinarie sessionen 1937/38 31 av 105 slutgiltigt bifallna lagförslag inte väckts under samma session.

Rapportörerna. Kamrarnas debatter inledas ofta av rapportören, som har att företräda utskottet och som mestadels spelar en ledande roll under överläggningen. Rapportörerna ha företrä-

⁹ Jfr talman *Huysmans*, i APCh 1937/38, sid. 1996.

¹ Om ett dylikt fall och därav förör-

sakad intressant principdebatt se APS 8 juni 1937, sid. 1540.

desrätt till ordet, och utom vid budgetbehandlingen, vilken är kringgärdad med starka restriktioner, kunna de yttra sig när som helst och hur ofta som helst. Rapportörerna ta också ställning till ändringsyrkanden, som framställas under debatten, och deras ställningstaganden äro härvid oftast avgörande för kammarens beslut.

Regler om kворum och kvalificerad majoritet. Kamrarna äro beslutsmässiga blott om mer än hälften av ledamöterna är närvarande (grundlagen § 38, mom. 3, RCh § 62, RS § 56). I kammaren skall presidenten uppskjuta eller inhibera plenum, om kammarens ledamöter ej äro samlade vid sammanträdet början till föreskrivet antal (RCh § 13). I senaten äger varje ledamot påkalla namnupprop för att fastställa dess beslutsmässighet, såframt presidenten inte finner varje tvivel därom uteslutet.

Då kворumreglerna avse blott beslutsmässigheten bruka plena dock öppnas och debatterna pågå oavsett antalet närvarande men voteringarna antingen sammanföras till en viss tid eller också uppskjutas till en senare dag. Undersökning om kворum är för handen göres därför praktiskt taget aldrig. I kammaren bruka voteringar anordnas på ett ganska tidigt stadium av plenum, avseende ärenden som debatterats vid föregående plenum. I senaten pläga voteringarna sammanföras till framemot kl. 17. Ett allmänt klagomål över parlamentsledamöternas »absentism» gör sig dock gällande.

Vid lika röstetal gäller, att förslaget förkastats. Kvalificerad majoritet fordras enligt grundlagen i följande fall: för införande av kvinnorösträtt — vilket enligt författningen kan ske genom vanlig lag —, för att skapa nya grupper valbara till senaten, för samtycke till att konungen utser sin efterträdare eller till att konungen blir även en annan stats överhuvud, samt vid författningsrevision.

Votering. Enligt grundlagen (§ 39)

skall omröstning i kamrarna — om acklamation ej är tillräcklig och votering begäres — ske öppet, antingen genom uppresning eller efter namnupprop. Uppresningsförfarandet är härvid det normala och efter 1935 det enda möjliga voteringssättet i kammaren i vissa fall, såsom vid protokollsjustering, vid begäran om debattens tvångsavslutning, vid upphävande eller begränsning av minimitider för yttranden, i remissfrågor och vid en del ordnings- och disciplinbeslut. Omröstningar med namnupprop anordnas i kammaren eljest blott om minst tolv ledamöter begära det. I senaten kunde namnupprop tidigare alltid begäras av minst fem ledamöter, men 1945 höjdes siffran till tio och dessutom inskränktes även där i vissa fall rätten att kräva omröstning med namnupprop. Sålunda kan dylik omröstning numera egentligen blott framkallas när det gäller dagordningsförslag eller artiklar i regeringsförslag och motioner eller amendement till dessa. Kamrarnas slutomröstningar om lagförslag — som sådant räknas som nämnts också budgetförslag — skola dock alltid företas genom namnupprop. I praktiken ske också voteringarna om viktigare dagordningar på samma vis.

Vid omröstning med namnupprop anmodar vederbörande president de ledamöter, som underlåtit att rösta, att tillkännage de skäl som föranlett dem att inte delta i voteringen (RCh § 60, RS § 29). Ha vederbörande ledamöter inte tidigare under debatten angett dessa skäl, bruka de efterkomma talmannens anmodan och därvid hänvisa till »kvittning».

Vid val liksom i naturalisationsärenden sker omröstning slutet.

Debatten och debattrestriktioner. Förekomsten av två språk — franska och flamländska — kan inte sägas nämnvärt uttänja debatterna. Varje talare använder sitt eget språk, och översättning sker i lokaltelefon för dem, som önska det. Endast regeringarnas programförklaringar samt presidenternas ytt-

randen och propositioner bruka framställas på bägge språken.

Däremot förekom det under 1930-talet, att ytterlighetspartierna systematiskt försvårade det parlamentariska arbetet. Vissa debattrestriktioner voro redan tidigare stadgade men vid 1935 års revision av arbetsordningen infördes ytterligare begränsningar av yttranderätten. År 1945 tillade även senaten sin talman mycket vidsträckta restriktiva befogenheter.

Kamrarnas presidenter skola i regel lämna ordet åt talarna i den ordning, vari de anmält sig, men de kunna numera även låta talare för och emot det behandlade förslaget alternera i båda husen. Anteckning på talarlistan får inte ske förrän debatten öppnats (RS § 22, RCh §§ 18, 20 och 22). I bägge kamrarna kan en antecknad talare avstå ordet åt en annan.

En prioriteringsställning i debatterna tillkommer ministrarna,² som när som helst ha rätt till ordet i bägge kamrarna. Samma privilegier ha rapportörerna och i senaten dessutom motionärer, vilka jämställas med rapportörer. (RS § 22.) Efter ett inlägg av regeringsledamot om lagförslag kan i representantkammaren en ledamot alltid erhålla ordet för ett bemötande (RCh § 49). Härutöver kan ordet när som helst, utanför dagordningen, erhållas i ordningsfrågor eller för repliker rörande personliga omständigheter enligt detaljerade regler, som här ej skola närmare beröras. Kammarens arbetsordning stipulerar att en talare inte må avbrytas, men inpass höra dock till vanligheten.

Med undantag för ministrar och rapportörer (samt i senaten motionärer) få ledamöterna yttra sig endast två gånger i samma debatt. Kammarens respektive (efter 1945) senatens president kunna dock lämna medgivanden

till ytterligare inlägg. (RCh § 22 och RS § 22). Även rätten till två anföranden kan dock bli tämligen illusorisk eller i vart fall betydligt inskränkt genom de stränga reglerna om tidsbegränsning för anföranden.

Begränsningen av talartiden har mest ingående reglerats i kammaren. Fr. o. m. 1935 äro de viktigaste restriktionerna följande: Under den allmänna debatten om ett lagförslag eller om en motions »prise en considération» får varje talare yttra sig under högst 30 minuter och under specialdebatterna under högst 15 minuter. Utan debatt härom kan kammaren dock upphäva restriktionsregeln. På förslag av presidenten kan kammaren i förväg besluta, att den allmänna debatten om lagförslag skall avslutas inom viss tid, något som ofta sker. Uppstår debatt om talmannens propositionsvägran, få endast två talare ordet, vardera under högst fem minuter. Replik rörande personlig omständighet får ta högst fem minuter i anspråk. När det gäller yrkande om föredragningslista, ajournering av debatten och vissa frågor rörande arbetsordningen få utom förslagsställaren blott ytterligare två talare ordet, likaledes vardera högst fem minuter. Om talmannen kallar en ledamot till ordningen eller tillrättavisar eller avstänger honom, får endast denne göra invändningar, vilka få ta högst tio minuter i anspråk. Som tidigare sagts tillåtes inte debatt om remiss av förslag eller amendement till utskott. Har ett amendement framställts sedan utskottsbetänkande avgivits, får endast förslagsställaren motivera det, något som blott får ta högst tio minuter. Har yrkande om clöture framställts, får endast två talare för och två emot yttra sig, envar under fem minuter. Föreslås att ett ärende forceras genom s. k. brådskandeförklaring, (urgence), får detta yrkande inte bli före-

² Regeringen kan låta sig företrädas i debatten genom högre tjänstemän, »commissaires du roi». Detta ställföreträdarskap saknar dock stöd i grundla-

gen och har endast ytterst sällan kommit till användning — under mellankrigsåren blott tre gånger. (C. E. R. E., sid. 60 f.).

mål för överläggning.³ Dessutom gäller för kammaren som generell regel, att denna när som helst kan besluta tidsbegränsning för talarnas yttranden.

I senaten hade fram till 1945 maximitid för anföranden inskrivits att gälla endast vid budgetöverläggningen. Genom 1945 års reform av arbetsordningen fick emellertid senatspresidenten rätt att själv när som helst besluta om tidsbegränsning. Förut tillhörde denna rätt senaten själv och utnyttjades icke sällan. Presidentens befogenhet att maximera talaretiden är inte inskränkt till någon viss kategori av frågor utan har generell giltighet.

För budgetdebatternas påskyndande gälla för kammaren följande speciella regler: i samråd med »arbetsutskottet» (talmanskonferensen) fastställer kammarpresidenten antalet sammanträden, som skola ägnas åt varje budget, och antalet talare, som skola ha prioritetsrätt under respektive budgetdebatt. (»Motions d'ordres», som äsyfta ändring av denna arbetsplan, få inte väckas.) Denna prioritet berättigar vissa talare i den allmänna debatten om en budget att yttra sig under högst en timme, medan andra få yttra sig under högst en halvtimme. Dessa prioriterade talare äro i allmänhet partiernas huvudtalare. De som inte ha prioritet, må yttra sig i den allmänna debatten om en budget under högst femton minuter. Talarna få ordet i den ordning, som dessa talartider ange; sist i ordningen komma härvid de som framställt sådana interpellationer, som äga samband med budgeten. Vid debatten om själva budgettablerna är yttrandetiden begränsad till fem minuter. Även rapportörerna äro så tillvida bundna av restriktioner, att de i debattens början endast få tala högst en timme. Kammaren kan dessutom be-

sluta tidsbegränsning även för rapportörer. Den allmänna regeln att varje talare kan yttra sig två gånger i samma ärende gäller ej vid budgetdebatterna, då utom repliker blott ett inlägg tillåtes. Vid behandling av budgeter, som överlämnats från senaten, kan kammarens president besluta om tidsbegränsning i samförstånd med »talmanskonferensen» (RCh § 91, mom. 16—26 och 29).

I senaten hade före 1939 inte några speciella restriktioner införts för överläggningarna i samband med budgetbehandlingen. Fr. o. m. 1939⁴ måste en av regeringen framlagd budget (eller grupp av budgeter) vara slutbehandlad inom tre dagar och en från kammaren överlämnad budget inom två dagar. Utöver den rätt att införa tidsbegränsning, som senatens president generellt förfogar över, stadgar arbetsordningen att ledamöterna i specialdebatter, d. v. s. i debatter om artiklar i budgetförslagen, få tala högst tio minuter (RS §§ 22, 25, 57).

Det ligger i sakens natur att behovet av regler om tvångs avslutning minskats, sedan kamrarna infört allehanda bestämmelser om anförandenas tidsbegränsning och framför allt om att en debatt skall vara avslutad inom en viss tid. Bestämmelser om clôtüre kvarstå dock och tillämpas ej sällan. I kammaren skall yrkande om clôtüre framställas av 20 ledamöter, och liknande yrkande kan ställas av presidenten, därest kammaren inte i förväg fixerat tidpunkten för debattens avslutning. Som förut nämnts få endast högst fyra talare under tillhoppa högst tjugo minuter diskutera förslaget om clôtüre, och de talare, som redan äro inskrivna på listan, ha företräde till ordet i clôtüredebatten. I senaten kunde före 1938 yrkande om clôtüre fram-

³ Reglerna om tidsbegränsning återfinnas i RCh §§ 23, 24, 25, 30, 31, 37, 45, 47, 48, 53, 71, 78, 89 och 90.

⁴ Under ord. sess. 1938/39 då budgeten tog 56 senatsplena i anspråk, hölls 399 tal under sammanlagt 170 tim-

mar (Moyersoer i APS 24 november 1938, sid. 53). Det var denna långa tidsutdräkt vid budgetens behandling, som 1939 motiverade de nya restriktionerna.

ställas av fem ledamöter, men efter detta år kunde debattens avslutning beslutas på förslag av presidenten eller tio ledamöter. År 1945 ändrades ånyo dessa regler: tio ledamöter kunna fortfarande föreslå clôtüre, men presidenten allena kan besluta därom. Även i senaten kan yrkandet om clôtüre föranleda debatt enligt de allmänna reglerna. I bägge kamrarna kan clôtüre användas även vid budgetdebatterna.

Ordningsföreskrifter. Särskilt i representantkammaren har obstruktion och t. o. m. tumultuariska uppträdanden nödvändiggjort stränga disciplinära föreskrifter för ordningens upprätthållande.

I kammaren kan en talare, som fått mottaga två erinringar för avvikelser från ämnet, fråntas ordet för återstoden av sammanträdet i samma fråga eller (sedan 1945) då han vidhåller att upprepa sina egna argument eller sådana argument, som under debatten framförts av andra. Även i senaten kan en talare fråntas ordet i samma fråga efter två erinringar. Stör ledamot ordningen, kan representantkammaren på olika sätt inskrida mot honom. Presidenten kan nämligen kalla honom till ordningen; göres invändning här emot, skall presidenten inhämta kammarens mening; godkännes presidentens åtgärd registreras saken i protokollet. Kammaren kan vidare på presidentens förslag antingen besluta tillrättvisning med anteckning till protokollet eller avstänga vederbörande från kammarens hus. Avstängningen gäller i första hand för resten av sammanträdet. Vägrar ledamoten att efterkomma tillsägelsen, avbrytes eller avslutas sammanträdet, och avstängningsbeslutet gäller då utan vidare för åtta följande sammanträden. Blir en ledamot för tredje gången under samma session föremål för avstängningsbeslut, gäller detta för femton sammanträden. I vissa fall kan den felande efter skriftlig anhållan om ursäkt få avstängningsbeslutet hävt. Om den avstängdes röst skul-

le ha kunnat avgöra en omröstning, som äger rum under avstängningen, skall antingen ny omröstning företas, sedan avstängningen upphört, eller också kan kammaren besluta att låta den avstängde delta i omröstningen. Även i senaten kan en ledamot avstängas, dock för högst tio dagar. (RCh §§ 21 och 30—38, RS §§ 24 och 36—40).

Interpellationer och frågor.

Interpellationer. I kammaren skall ledamot, som önskar interpellera regeringen, skriftligen anmäla sin önskan till kammarens president och därvid nämna de huvudsakliga synpunkter, som han ämnar framföra. Interpellationsbegäran uppläses för kammaren av presidenten. Den ordning, i vilken interpellationerna skola uppföras på dagordningen, bestämmas av »talmanskonferensen». I regel uppföras interpellationerna på föredragningslistan tisdagar kl. 16.30 eller understundom på annan tid samma dag. Skulle en interpellation då inte hinna avverkas uppskjuts den till nästa interpellationsdag. Interpellanten har en halvtimme till förfogande för att motivera sitt spörsmål, varefter ministern svarar. Endast fyra talare få yttra sig efter svaret, varvid interpellanten har företräde, och denne har dessutom rätt till en slutreplik. Replikerar ministern, få även övriga talare ordet på nytt om de önska det. Ofta undertecknas en interpellation av två eller tre ledamöter, vilka därvid få företrädesrätt till ordet. Om minst en femtedel av kammarens ledamöter så begär, kan interpellation uppföras på föredragningslistan med förtursrätt, och regeringen kan medge, att interpellationen omedelbart besvaras. I dylikt fall gälla inte de sedvanliga restriktionerna för yttranderätten.

Såsom förut nämnts skola interpellationer till en minister, vilkens budget inte ännu behandlats, tas upp under budgetbehandlingen. Står budgeten på tisdagens dagordning, avbrytes denna kl. 16.30 för behandling av dylika in-

terpellationer. I detta fall äger endast interpellanten att yttra sig och har härvid högst 30 minuter till förfogande.

Senatens interpellationsregler förete vissa avvikelser. Sålunda kan senaten vägra att behandla en interpellation, om den är blott av rent privat eller lokalt intresse eller skadar allmänna intressen. Någon begränsning av talarnas antal ges inte men väl av talartiden, som får sträcka sig till högst tio minuter. Någon särskild interpellationsdag förekommer ej i senaten. Interpellanten kommer vanligen överens med ministern om dag för svaret.⁵

Regeringen är inte bunden av någon plikt att besvara interpellationer. I kammaren utlockna obesvarade interpellationer vid sessionens slut, medan obesvarade interpellationer i senaten under legislaturperioden kvarleva till nästa session.

Interpellationerna förekomma talrikt i Belgien. Debatterna avslutas ofta med dagordning. Partierna nedlägga mycken möda på att utforma interpellationer och dagordningar, vilka, även om de endast undantagsvis framkalla regeringens avgång, dock ofta verksamt bidragit till att störta en regering. Interpellationerna och dagordningarna ha vidare möjliggjort ett slags kontinuerlig mätning av regeringens ställning och regeringsmajoritetens hållfasthet.⁶

Frågor. Vid sidan av interpellationer förekommer ett frågesystem (RCh § 28 och RS § 32). Frågorna skola ha ett rent informatoriskt syfte och uteslutande avse sakliga upplysningar. De inges skriftligen till kamrarnas presidenter och besvaras av regeringen likaledes skriftligen genom dem. Vederbörande minister bör inom fjorton dagar lämna vederbörande kammars president sitt

svar men i brådskande fall kan kammaren begära skyndsammare besvarande. Frågor och svar införas i en bilaga till protokollen; med samma inskränkning som när det gäller medgivande av interpellationer kan senaten dock förbjuda publiceringen av svaren. I kamrarna får ministerns svar på en fråga inte föranleda debatt, och sålunda har inte heller den frågande rätt att kommentera svaret. Senatens ledamöter kunna även mellan sessionerna framställa frågor.⁷

Frågeinstitutet utnyttjas i stor utsträckning, och särskilt lagarnas tillämpning blir på detta sätt föremål för parlamentarisk kontroll.⁸

Arvoden och närvaroregistrering.

Arvoden. Under åren närmast före det andra världskriget var arvodet för kammarens ledamöter 42 000 frs per år och för senatens 28 000. För närvarande uppgår kammarledamöternas årsarvode inkl. pensionsavdraget till 180 000 frs och senatorernas till 144 000 frs. Senatorernas arvoden ha dock formen av ett traktamente, som i motsats till kammarledamöternas arvoden ej beskattas.

Enligt grundlagen ha bägge kamrarnas ledamöter rätt till fria resor med alla de samfärdsmedel, som drivas av staten eller med koncession av staten.

För kammarledamöternas pensionering finnes en pensionskassa, till vilken ledamöterna bidra genom att ett avdrag göres på arvodet med 10 % per år. Berättigade till pension äro ledamöter av kammaren, som tillhört denna under sammanlagt tio år och vid mandatets upphörande uppnått minst 55 års ålder. Pensionsbeloppet utgör 2½ % av arvodet per mandatår, d. v. s. 4 500 frs.

⁵ Interpellationsbestämmelserna återfinnas i RCh § 29 och RS § 33. Se även Réform de l'État 1937, sid. 161, samt revisionen av arbetsordningen i senaten 1945, APS 2 maj.

⁶ Se *Tingsten*, Dagordningsinstitutet,

sid. 58, och den historiska framställningen hos *Höjer*.

⁷ Se presidentens förklaring i APS 17 juni 1937, sid. 1738.

⁸ C. E. R. E., sid. 162.

⁹ Angående tidigare arvoden se *Vlaeminck*, sid. 224 och 239.

Maximibeloppet för pension är 60 % av arvodet, d. v. s. 96 000 frs. Pension eller understöd kunna även utgå till änkor och minderåriga barn efter f. d. kammarledamöter. Änkepension utgår likaledes först efter tio mandatår och utgör hälften av makens pension; för varje barn under 18 år erhålles 1/6 av makens pensionsbelopp. Bidrag till denna familjepensionering lämnas från ovannämnda avdragen.

Även senatorerna ha rätt till pension. Den viktigaste avvikelserna i pensionsbestämmelserna för dem i jämförelse med kammarens är, att pension utgår efter fem mandatår och 60 års ålder; pensionen utgår med 3 % av arvodet per mandatår och den högsta pensionen uppgår till 60 % av arvodet.

Registrering. Endast kammaren har stadganden om närvaroregistrering (§ 30). Ledamöterna skola anteckna sina namn på en närvarolista, och presiden-

ten kan vid sammanträdets början uppropa de ledamöter, som inte anteckna sig. Dylikt upprop förekommer ej i praxis. Skulle kammaren inte vara samlad till behörigt antal och sammanträdet måst uppskjutas, skall listan införas i protokollet jämte uppgift å dem som varit frånvarande på grund av sjukdom. I praktiken införas för varje sammanträde i protokollen namnen på de ledamöter, som anmält förfall. För senaten gäller (RS § 35), att ingen ledamot må underlåta att närvara utan anmälan till presidenten; ej heller må någon vara frånvarande mer än tre dagar utan att senaten beviljat honom ledighet. Namnen på ledamöter, som varit frånvarande utan anmält förfall eller utan att ledighet beviljats, skola tagas till protokollet. I praxis protokollföras dessutom såväl anmälda förfall som beviljade ledigheter.

KÄLLOR OCH LITTERATUR.

Règlement de la Chambre des Représentants (förf. RCh), 1935; Règlement du Sénat (förf. RS), 1934; C. A. Reuterskiöld och V. A. Rinander, Främmande grundlagar, del VI (1931); Annales parlementaires de Belgique. Chambres des Représentants (förf. APCh); Documents parlementaires de Belgique. Chambre des Représentants (förf. DPCh, innehåller motioner, propositioner och utskottsbetänkanden); Annales parlementaires de Belgique. Sénat (förf. APS); Documents parlementaires de Belgique. Sénat (förf. DPS); Manuel à l'usage des membres du Sénat et de la Chambre des Représentants, 1936.

Barthélemy, J. — Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions, 1934. — *Brusewitz, A.*, Nordiska utrikesnämnder i komparativ belysning, 1933. — Centre d'études pour la réforme de l'État. La réforme de l'État (förf. C. E. R. P.)¹ 1937. — *Dor, S.—Braas, A.*: La constitution, 1935. — *Errera, P.*: Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, 1909. — *Hatschek, J.*: Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1915. — *Höjer, C.-H.*: Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940, 1946. — *Speyer*, La réforme de l'État en Belgique, 1927. — *Tingsten, H.*: Utredning om införande av ett dagordningsinstitut, (S.O.U. 1935: 21); Utredning rörande parlamentens arbetssätt i vissa främmande länder (S.O.U. 1931: 26); Utskottsväsendet. Sveriges riksdag, bd XI, 1934. — *Trotabas, L.*: Les finances publiques et le Parlement, Bulletin Interparlementaire, 1936. — *Vlaeminck, J.*: La constitution belge commentée, 1936.

¹ Om detta intressanta betänkande se bibliografin i *Höjer*, sid. XIV, och representantkammarens talman Huysmans anförande i APCh den 9 nov. 1937 sid. 5 f.

SOVJETUNIONEN

Folkrepresentationen i Sovjetunionen, Högsta Sovjet, baseras enligt 1936 års författning — Stalin författningen — liksom den gjorde enligt 1923 års författning¹ på ett tvåkammerssystem. Och liksom i den allryska centrala exekutivkommittén, vilken Högsta Sovjet avlöste, heta de bägge nuvarande kamrarna unionssovjeten och nationalitetssovjeten.

Unionssovjeten representerar folket direkt. Den väljes i enmanskretsar, som upplinjeras så att en representant skall väljas för var 300 000:de invånare. Nationalitetssovjeten är uppbyggd på federalistisk grund och dess medlemmar företräda unionens delstater. Antalet mandat i nationalitetssovjeten bestämes inte av delstatsområdenas folkmängd utan av deras statliga karaktär. Varje unionsrepublik äger sålunda att utse 25 deputerade, varje autonom republik 11, varje autonomt område 5 och varje nationell krets 1 deputerad. Till grund för delstatsuppdelningen ligger i främsta rummet förekomsten av natio-

nella minoriteter. Det bör observeras, att en unionsrepublik enligt författningen skall äga rätt att utträda ur unionen och därför alltid innesluter ett område, som på något ställe måste gränsa till en främmande stat. Då flera av de 16 nuvarande unionsrepublikerna äro mycket små eller föga folkrika, följer härav att de äro överrepresenterade i nationalitetssovjeten.² Även valen till denna kammare sker i enmanskretsar. Varken när det gäller unions- eller nationalitetssovjeten inskränkes väljarnas personval genom något villkor om bostadsband för de deputerade; och denna frihet att söka och uppställa kandidater har också utnyttjats i stor utsträckning.³

Det var först i 1936 års konstitution, som allmän rösträtt infördes; tidigare hade vissa grupper av politiska skäl varit uteslutna från valrätt. Vidare blev röstningen då hemlig. Likaledes kommo först nu sovjeterna att väljas direkt av folket; sålunda hade nationalitetssovjeten tidigare utsetts genom indirekta

¹ Lättillgängliga arbeten om den tidigare författningsutvecklingen äro *Tingsten*, Demokratiens seger och kris, sid. 542 ff. och *Berlin*, Forfatningsudviklingen i forskjellige fremmede Lande, sid. 183 ff.

² De tre största unionsrepublikerna i unionen (USSR) äro det egentliga Ryssland (RSFSR), som sträcker sig från Kronstadt till Vladivostok, samt Ukraina och Bjelo- eller Vitryssland; i övrigt bilda unionsrepublikerna en krans från Karelen till Kirgisien. Främst inom de tre stora delstaternas gränser äro de autonoma republikerna, de autonoma områdena och de nationella kretsarna att söka, och de stora unionsrepublikernas underrepresentation i nationa-

litissovjeten motväges delvis genom deputerade från dessa statsbildningar.

³ Inte ens vid valen till unionsrepublikernas Högsta Sovjet fordras det att vederbörande skall vara bosatt inom republiken; sålunda utsågos Stalin, Molotov och Sjdjanov till ledamöter av alla dessa sexton representationer vid de senaste valen. — Det må här tillfogas, att arbetsformerna i delstaternas Högsta Sovjet synas alltigenom vara desamma som i unionens parlament med den skillnaden blott att enkammersystem är rådande i delstaterna. Detta konstaterande grundar sig på en genomgång av RSFSR:s författning och diverse uppgifter i pressen.

val av delstaternas representationer och detta valsätt kvarstod ännu i konstitutionsförslaget men ändrades under förhandlingarnas gång. Rösträttsåldern fastställdes över hela linjen till 18 år. Valbarhetsåldern fixerades 1936 till densamma som rösträttsåldern men höjdes före 1946 års val till fyllda 23 år.⁴

Författningen förutsätter att ett enda parti skall få finnas, nämligen det kommunistiska, »de arbetandes förtrupp i deras kamp för det socialistiska systemets befästelse» och »den ledande kärnan av de arbetandes alla organisationer, både samhällsliga och statliga» (art. 126).⁵ Förslagsrätt vid val tillkommer dock ej enbart partiet utan även »fackföreningar, kooperativa organisationer, ungdomsorganisationer och kulturella föreningar» (art. 141); i tidningarnas redogörelser för kandidatnomineringen talas det dock nästan uteslutande om allmänna möten på fabriker, kolchoser etc., vilka möten vällagen sanktionerar. Och de deputerade behöva inte tillhöra partiet utan kunna vara partilösa.⁶ Redan efter 1937 års men särskilt efter 1946 års val hette det i sovjetpressen att kommunisternas och de partilösas »block» hemfört segern.

Bägge kamrarna nyväljas och upplösas samtidigt. Mandattiden är fyra år. Det första valet enligt den nya författningen ägde rum hösten 1937. Det andra valet kom emellertid på grund av kriget att uppskjutas till våren 1946.

⁴ Enligt de rapporter rörande de deputerades ålder m. m., som kamrarnas mandatutskott avge efter varje val, voro 5 resp. 8 medlemmar av unions- resp. nationalitetssovjeten efter 1937 års val under 20 och 34 resp. 50 under 25 år, medan 183 resp. 149 voro 40 år eller däröver. Efter 1946 års val har en viss åldersstegring inträtt. Antalet deputerade i åldern 23/25 år voro 12 resp. 34 och antalet i åldern 40 år eller däröver 297 resp. 328. Se *Pervaja sessija Verhovnogo Soveta, SSSR*, januari 1938, och *Zasedanija Verhovnogo Soveta, SSSR, Pervaja sessija*, mars 1946.

⁵ Här liksom i det efterföljande an-

Upplösning före den ordinarie legislaturperiodens utgång kan endast ske i ett fall, nämligen om kamrarna i en fråga inte kunnat enas sedan det av författningen anvisade medlingsförfarandet tillämpats. Upplösning är i detta fall obligatorisk och gäller bägge kamrarna.

I princip tänktes 1936 de båda »husen» lika stora och representationsreglerna utformades efter denna riktning.⁷ Efter 1937 års val bestod unionssovjeten av 569 och nationalitetssovjeten av 574 deputerade. Till följd av befolkningstillväxten och de territoriella utvidgningarna genom kriget stego vid det andra valet motsvarande siffror till 682 resp. 657. Unionssovjeten har alltså numera blivit den större, och ske inga territoriella nybildningar måste denna kammare till följd av den starka befolkningstillväxten få sin numerär successivt starkt stegrad.

De bägge kamrarna ha efter 1936 undantagslöst samma kompetens, i likhet med vad som gällde enligt 1923 års författning. Även i avseende på ärendenas behandling äro de fullständigt jämställda.

För sammanhangets skulle är det nödvändigt att nämna, att även regeringsmakten tudelats i Sovjetunionen. De exekutiva organen äro dels ministerrådet och dels Presidiet för unionens Högsta Sovjet.

Ministerrådet — med Stalin för närvarande som ordförande och minister-

vändes vid citaten ur den sovjetryska författningen den svenska översättning, som finnes i boken »Sovjetstaten».

⁶ I unions- resp. nationalitetssovjeterna voro enligt mandatutskottens rapporter efter 1937 års val 19 resp. 29 % och efter 1946 års val 15 resp. 22 % partilösa. (Antalet kvinnor voro 1937 77 resp. 110, d. v. s. 13,5 resp. 19 %, och 1946 116 resp. 161, d. v. s. 17 resp. 24,5 %.)

⁷ Stalin rekommenderade under författningsdebatten, att kamrarnas numerära likställighet skulle inskrivas i konstitutionen. Se Stalins tal, tryckt i *Sovjetstaten*, sid. 128 f.

president — hette förut folkkommissariernas råd men fick efter 1946 års val och utan någon organisatorisk förändring sin nuvarande benämning; som motiv angavs främst att uttrycket kommissarie betecknade ett provisoriskt och övergående skede i Sovjetunionens historia och därför efter stabiliseringen ej längre vore adekvat.⁸ Ministerrådet är till sin numerär mycket stort; vid ombildningen efter 1946 års val angåvos medlemmarna till 57. Listan inkluderade åtta vicepresidenter, av vilka de flesta dessutom stodo i spetsen för departement.⁹ Departementen uppgingo då tillsammans till ett femtiotal, och dessutom ingingo fyra kommissioners ordförande i ministerrådet. De ställföreträdande ministrarna äro inte inräknade i den ovannämnda siffran 57.¹ Sedermera har antalet ministerier ökats, och viceordförandena utgöra f. n. 9.

Högsta Sovjets Presidium — arvtagaren till den gamla exekutivkommitténs Presidium — består efter nedskärningen 1946 av 32 medlemmar; en ordförande (efter Kalinins avgång Sjvernik), 16 vicepresidenter (en för varje unionsrepublik) samt 15 övriga ledamöter, vartill kommer dess inflytelserike sekreterare. Även i presidiet förekommer alltså ett federalistiskt inslag i form av viceordförandeskapen, som utskiftats på

de olika nationaliteterna i unionsrepublikerna.

Kompetensdelningen mellan de bägge exekutiva organen regleras ganska utförligt om än inte uttömmande i författningen (särskilt art. 49, 52—55 och 64—76). I stort sett kan sägas, att ministerrådet är det verkställande organet, medan Presidiet² — som betecknats som Sovjetunionens kollektivpresident — tillagts vissa överordnade befogenheter i dess egenskap av Högsta Sovjets permanenta organ. Bland dessa Presidiets uppgifter kunna nämnas beslut om krig och mobilisering, promulgation av lagar, en viss förordnings- eller dekretätt, inkallelse av Högsta Sovjet, benådningsrätt, ratifikation av internationella fördrag³ och ordensförädlningar. Vidare utövar Presidiet kontroll av ministerrådet och de förordningar detta utfärdar, vilka Presidiet kan upphäva om de äro rättsstridiga, och på samma vis kan Presidiet annullera delstaternas förordningar. Ministerarna äro ibland föredragande i Presidiet.

Högsta Sovjet är ideologiskt unionens främsta statsorgan. Enligt författningen äger den ensam lagstiftningsmakten. Som ovan nämnts ha emellertid de bägge exekutiva organen, ministerrådet resp. Presidiet, vart för sig en författ-

⁸ Motiven för namnförändringen finnas återgivna i *Nyheter från Sovjetunionen*, nr 33, där Presidieordföranden Sjverniks tal är citerat. — När det i fortsättningen talas om ministerrådet avses därmed både folkkommissariernas råd intill 1938—1946 och därefter ministerrådet; förenklingen är gjord för att slippa ideliga upprepningar av bägge uttrycken.

⁹ Sammansättningen av ministerrådet omedelbart efter 1946 års ombildning liksom av Presidiet framgår av *Nyheter från Sovjetunionen* 1946, nr 34.

¹ Ställföreträdarna utses av ministerrådet självt. Rätteligen böra de därför jämföras med avdelningschefer.

² När uttrycket Presidiet i fortsättningen användes, avses därmed alltid Högsta Sovjets presidium, till skillnad från varje kammares.

³ Vid den andra sessionen 1938 antogs — på initiativ av utrikesutskottet i nationalitetssovjeten — en »lag om ratificering och kungörande av internationella fördrag». Enligt denna skall Presidiet ratificera fredsfördrag, fördrag om militärallianser och non-aggressionspakter samt vidare sådana fördrag, om vilka särskilt förbehåll för ratificering genom Presidiet gjorts i fördraget. Se *Zweite Tagung des obersten Sowjets der UdSSR*, sid. 689 (lagtexten) och 605 ff (föredragningen och beslutet). — Åtminstone två gånger hittills ha fördrag förelagts Högsta Sovjet, nämligen vid 1939 års augustisession, då Ribbentrop-Molotovavtalet ratificerades, och vid 1942 års session, då det rysk-engelska avtalet ratificerades. Se *Ny Dag* 20 juni 1942 och krönikan i *Simmons, USSR*, sid. 136.

ningsenlig förordningsrätt, varvid Presidiet är överordnad ministerrådets. Åtminstone tills nyligen har dock största delen av lagstiftningen tillkommit dekretvägen eller genom ett slags tyst fullmaktssystem, trots att Stalin i 1936 års författningsdebatter starkt underströk det rationella i att lagstiftningen odelad ankom på ett organ, nämligen folkrepresentationen.⁴ Även författningsändringar ha provisoriskt beslutats av Presidiet.⁵ Vidare äger Högsta Sovjet rätten att fastställa budgeten inklusive beskattningen; också denna rätt kom under kriget att helt beskäras men även eljest har den delvis inskränkts genom att budgeten framlagts först efter budgetårets ingång.⁶ Fastställandet av tullsatser är enligt praxis ministerrådets sak.

Högsta Sovjet intar dessutom ställningen såsom de båda exekutiva organens principal, dels genom rätten att tillsätta dem och dels genom befogenheten att kontrollera deras verksamhet. Presidiet väljes av Högsta Sovjet, varvid totalval företas efter varje förnyelse av Högsta Sovjet. Om tillsättningen av ministerrådet föreskriver författningen, dels att Högsta Sovjet bildar detta (art. 56), dels att Presidiet mellan Högsta Sovjets sessioner på förslag av ministerrådets ordföran-

de förordnar medlemmar av ministerrådet eller entledigar dem; dessa åtgärder skola sedan föreläggas Högsta Sovjet i och för stadfästelse (art. 49 f.). (Författningstexten måste berättiga till tolkningen, att Högsta Sovjet under session är berättigad att självständigt avsätta individuella ministrar, fastän detta ej inträffat i praktiken.) Efter varje val ställer ministerrådet sina platser till parlamentets förfogande.

Även folket kan uppträda som direkt statsorgan på annat sätt än som väljarkår. Enligt författningen (art. 49 d) kan nämligen folkomröstning anordnas, teoretiskt rörande vilka slags frågor som helst åtminstone om de falla inom Högsta Sovjets kompetens. Referendum är dock icke så mycket utformat som en folklig rättighet i likhet med i Schweiz, utan kan blott komma till stånd efter beslut av Presidiet eller på begäran av en unionsrepublik. Någon folkomröstning har inte hittills hållits.

Enligt sovjetförfattningen (art. 142) skola även efter den hemliga rösträttens införande 1936 de deputerade kunna vara instruerade av valmännen och underkastade imperativa mandat; formerna härför äro dock inte angivna i författningen eller vallagen. De deputerade äro enligt författningens uttryckliga text efter varje session skyldiga att läm-

⁴ Se Stalins tal, *Sovjetstaten*, sid. 129. Ej fullt överensstämmande med Stalins mening är uttalandet hos *E. F. Pomogajeva*, i uppsatsen *Hur Sovjetlandet styres*, *Nyheter från Sovjetunionen*, 1945, nr 64. Utan något stöd av författningen men tydligen med stöd av praxis säges i uppsatsen, att Presidiet »är det högsta lagstiftande organet» under perioderna mellan Högsta Sovjets sessioner. Alltsedan 1938 ha endast ett tiotal lagar i svensk lagbemärkelse behandlats av Högsta Sovjet. — Vid sidan av Högsta Sovjets, Presidiet och ministerrådets lagar och förordningar förekommer även en form av dekret, utfärdade av ministerrådet och partiet i förening.

⁵ Sålunda har Presidiet provisoriskt ändrat konstitutionens ingående regler om departement och statsområden; ännu tydligare kom Presidiet faktiska

makt till synes 1946, då det genom ett dekret före de nya valen höjde valbarhetsåldern. Jfr bl. a. *New Leader*, 23 februari 1946.

⁶ Budgeten har — som närmare omnämnas i det följande — alltid behandlats efter budgetårets ingång, år 1938 först vid andra sessionen, i augusti. (Budgetår och kalenderår sammanfalla.) Huvudregeln är, att beskattningen ingår i budgetlagen i form av bemyndiganden åt finansministeriet. Understundom ha skattelagar behandlats fristående och som särskild lag; ett exempel härför från 1938 var en skatt på hästar tillhöriga bönder, som stå utanför kol- eller sovchoserna; skatten tillkom enligt uttryckliga meddelanden för att påskynda kollektiviseringen och hade alltså en politisk tendens. Se *Zweite Tagung* etc. sid. 690 f. (lagtexten) och 610 ff. (rapporten).

na redogörelser för denna inför väljarna. Enligt författningen har majoriteten bland väljarna dessutom rätt att när som helst återkalla deputeradsmandat. De deputerades kontakt med väljarna eller tillvägagångssättet vid de deputerades återkallande synas dock ej ha utformats i tillämpningslagar, trots att konstitutionen förutsätter detta. Om någon återkallelse av mandat verkligen förekommit framgår inte av parlamentstrycket.

Att fullt förstå styrelsesättet i Sovjetunionen stöter enligt sakens natur på stora vanskligheter beroende på att författningen auktoriserar förekomsten av blott ett parti jämte partilösa. Till följd härav kännetecknas författninglivet av en stark maktkoncentration. Vid sidan av de författningensliga organen, av vilka de viktigaste unionella nämns i det föregående, utövar det kommunistiska partiet genom sina organ (särskilt då sekretariatet, politiska byrån och organisationsbyrån) ett inflytande, vars omfattning utomstående ej kunna fastställa. I vart fall lämna aktierna från unionsparlamentets förhandlingar härvidlag en mycket ringa vägledning, ty dels ha sessionerna varit mycket korta och dels ge parlamentsdebatterna — vilka mestadels forma sig till manifestationer — föga upplysning om förefintliga oundvikliga meningskiljaktigheter eller motsättningar. Att det förekommer en direkt förbindelse mellan det legala partiets centralkommittés sammanträden och Högsta Sovjets verksamhet torde dock få betraktas som regel. Centralkommittén har brukat sammanträda före Högsta Sovjets

sessioner och därvid diskutera de frågor, som parlamentet skall eller bör behandla. Från dessa sammanträden torde också viktiga initiativ i Högsta Sovjet stamma, måhända också planeringen överhuvudtaget av Högsta Sovjets arbete vid varje session. I vad mån någon förskjutning härutinnan till förmån för ministerrådet skett efter Stalins inträde i detta undandrar sig av brist på material bedömande. Hela statskicket i Sovjetunionen är för övrigt inte uppbyggt på maktfördelning i den gamla bemärkelsen, fastän de olika statsorganens kompetens författningmässigt numera avgränsats och tendensen alltmåra pekar på de olika statsorganens specialisering. Inte heller har man genomfört någon isolering mellan statsorganen eller någon oförenlighet av skilda poster, t. ex. av säte i regering och folkrepresentation. Tvärtom är det utmärkande för sovjetsystemet just anhopningen av viktiga ämbeten eller förtroendeposter på ledande personligheter⁷ och särskilt vanligt är att de mest framskjutna i regering och parlament samtidigt bekläda de viktigaste posterna i partiets sekretariat, Polit.- eller Org.-byrå. Även talmännen i de bägge kamrarna — såsom Andrejev, Sjanov och Sjernik — ha alltid haft en betydelsefull ställning inom partiets organisation. Det är mot bakgrunden av att de principiella avgörandena uppenbarligen oftast träffats i andra instanser och däribland inom partiets centralkommitté, som den efterföljande framställningen av arbetsformerna inom det sovjetryska unionsparlamentet skall ses.

Olikheterna i avseende på arbetet och

⁷ Mandatkommissionerna i de bägge kamrarna ha efter de bägge valen publicerat en sammanställning av de deputerades yrkesställning. Några större förskjutningar ha inte inträffat från 1937 till 1946 med undantag för att gruppen »intellektuella» påtagligt ökat. Som exempel välja vi unionssovjeten efter 1946 års val. Arbetare registreras där till 287 eller 42 %, bönder till 151 eller 22 % och intellektuella till 244 eller 36 %. Av de 287 arbetarna anges 231 vara par-

titjänstemän eller statstjänstemän eller ha befattningar i de ekonomiska eller sociala organisationerna eller militär tjänst. Av de 151 bönderna uppges 53 inneha liknande tjänster, varjämte av de övriga 44 voro kolchosordförande. Funktionärer och intellektuella beräknas enligt kommissionsrapporten till 465 av 682, varav 169 voro tjänstemän i partiet eller sociala organisationer, 198 i staten och 41 inom det statliga näringslivets ledning.

arbetsformerna i Sovjetunionen och övriga i denna översikt behandlade stater bottna givetvis i olika principiella uppfattningar. Det kan vara av intresse att i detta sammanhang citera ett auktoritativt ryskt uttalande, där Sovjets parlamentariska system värderas. Efter en polemik mot den oavhängighet av väljarnas vilja, som anses karakterisera folkrepresentanternas ställning i andra länder och som enligt författarens mening måste stå i strid mot folkets intressen, och efter ett betonande av att Högsta Sovjet är ett medvetet uttryck för en *kollektiv* folkvilja fortsätter författaren: »Sovjetparlamentet slösar inte tid och energi på politiska strider och motsättningar, på förhandlingar, kohandel och kompromisser och långa ändlösa tal.» Sovjetparlamentet är »en arbetsplats». Sovjets deputerade äro inga professionella parlamentariker; de behålla som folkrepresentanter sina tidigare platser i administrationen, partiet, näringslivet, armén och skolan. Därför besitta de »en utomordentligt hög kompetens för överläggningar och beslut i statsangelägenheter».⁸ Man kan härmed jämföra Lenins uttalande 1917: »Utvägen ur parlamentarismen består naturligtvis inte i att upphäva de representativa institutionerna och valprincipen, utan i att förvandla de representativa institutionerna från pratkvarnar till 'arbetande' institutioner». (*Lenin, Revolutionen och staten, Samlade skrifter, bd 12, sid. 48.*)

Redogörelsen här nedan grundar sig främst på författningsreglerna, vissa arbetsordningar och statuter, de tryckta parlamentsakterna och upplysningar i ryska tidningar; författningssamlingar, parlamentstrycket och tidningsserierna äro dock särskilt för krigstiden inte fullt kompletta i svenska bibliotek. I

några fall äro uppgifterna hämtade ur svenska tidningar eller ur böcker om Sovjetryssland. Materialet är inte tillräckligt för en i alla detaljer säker och uttömmande skildring av arbetsformerna. Utöver de nämnda luckorna i materialet felas det i Sverige en del rysk statsrättslig litteratur, vilken trots försök inte ännu kunnat anskaffas. Det är dock mycket ovisst om denna litteratur skulle lämna svar på en del ovissa frågor. Att en del oklarheter trots försöken att i protokollen följa praxis kvarstå beror även på att arbetsordningarna äro så exceptionellt korta — de innehålla blott 9 korta paragrafer, medan de i en del andra länder kunna fylla en hel bok eller åtminstone ett häfte. Inte heller förekom det någon upplysande eller vägledande debatt, när de tre arbetsordningarna — för unionssovjeten, nationalitetssovjeten och samfällda sittningen — antogs.⁹ Över huvudtaget får man vid studiet av rysk parlamentspraxis ett bestämt intryck, att dessa formfrågor samla ett mycket litet intresse och anses vara av ganska ringa saklig betydelse för systemet. Tydligt är att vissa sedvänjor utbildat sig vid sidan av skrivna regler och att gränserna dem emellan vid den praktiska tillämpningen i flera fall blivit flytande. Man får vid undersökningen av praxis kort sagt ett bestämt intryck, att reglerna om arbetsformerna avsiktligt utformats summariska för att bereda parlamentet möjligheter att handla efter omständigheternas behov och laga efter läglighet.

Sessioner och sammanträdestider.

Högsta Sovjets bägge kamrar, vilka såsom tidigare sagts skola sammanträda och avsluta sina sessioner samtidigt,

⁸ Ledande artikel om valen i tidskriften *Sovetskoje gosudarstvo i pravo*, 1945, nr 2.

⁹ Se om besluten rörande arbetsordningarna *Pervaja sessija Verhovnogo soveta*, 12—19 januari 1938, sid. 13, 48

f., 50, 77 f., och *Zasedanija Verhovnogo Soveta, Pervaja sessija*, 12—19 mars 1946, sid. 7 f. och 20 f. Arbetsordningarna gälla för legislaturperiod. Inga motiv framlades, när de antogs.

ha enligt författningen två »lagtima» sessioner per år. Tiden för och kallelse till dessa beslutas av Presidiet. Härutöver kunna »urtima» sessioner hållas, antingen på kallelse av Presidiet »efter dess gottfinnande» eller om en av unionsrepublikerna så kräver (art. 46). Vid nyval — och sådana skola äga rum när fullmakterna vid den fyraåriga legislaturperiodens utgång utlöpt eller när kamrarna inte kunna ena sig — måste de nya kamrarna sammanträda inom tre månader efter valet; före 1946 var tidsfristen en månad. Nyvalen i sin tur skola förrättas senast två månader efter fullmakternas utlocknande eller efter den dag då kamrarna definitivt stannade i skiljaktiga beslut (art. 53—55). Presidiet bibehåller sina funktioner tills den nyvalda Högsta Sovjet sammanträtt. Såsom det framgår av ovanstående, ha kamrarna såsom sådana

ingen rätt att inkalla sig själva (»Selbstversammlungsrecht») och inte heller tillkommer inkallelserätt ministerrådet. Någon befogenhet att upplösa representationen finnes inte vare sig för Presidiet eller för representationen själv, utom i det ovannämnda fallet att kamrarna inte kunnat enas och då Presidiet är skyldigt att utlysa nyval. Även om författningen ej nämner något därom synes ej Presidiet utan Högsta Sovjet själv fatta beslut om sessionernas avslutande; avslutningen sker tydligen automatiskt, när dagordningen är genomgången.

Enligt här tillgängliga uppgifter ha efter valet den 12 december 1937 hållits följande sessioner under — så vitt känt — nedan angivna dagar och med nedan angivet antal sammanträden:¹

	Unions- sovjeten	Nationa- litets- sovjeten	Sammanträ- den gemen- samma för båge kam- rarna
1:sta sessionen: 12—19 jan. 1938	3	2	3
2:dra » 10—21 aug. 1938	8	8	5
3:dje » 25—31 maj 1939	4	4	3
4:de » 28 aug.—1 sept. 1939	4	4	3
5:te » 31 okt.—2 nov. 1939	—	—	—
6:te » 29 mars—3 april 1940	5	5	2
7:de » 1—7 aug. 1940	2	2	5
8:de » 25 febr.—1 mars 1941	5	5	1
9:de » dagarna omkring 18 juni 1942..	—	—	—
10:de » 28 jan.—1 febr. 1944	4	4	2
11:te » 24—27 april 1945	3	3	1
12:te » 23—24 juni 1945			2

¹Parlamentstrycket och ryska tidningar ligga till grund för uppgifterna om ovannämnda sessioner — liksom om sessionerna under andra legislaturperioden — dock med undantag för 2:dra, 5:te och 9:de sessionerna; uppgifterna om dessa grunda sig vad 2:dra sessionen angår på den fullständiga tyska upplagan av parlamentstrycket, *Zweite Tagung etc.*, och vad övriga sessioner an-

går företrädesvis på *Ny Dag* för motsvarande tider och där återgivna officiella referat.

När redogörelse för praxis lämnas i det följande, måste den reservationen göras att fullständigt material saknas från tre sessioner. Men ganska visst torde arbetsformerna då inte ha avvikit, i vart fall inte nämnvärt, från praxis vid övriga sessioner.

Efter nyvalet den 10 februari 1946 ha sessionerna och antalet sammanträden varit följande:

	Unions- sovjeten	Nationa- litets- sovjeten	Sammanträ- den gemen- samma för båge kam- rarna
1:sta sessionen: 12—19 mars 1946	4	4	2
2:dra » 15—18 okt. 1946	3	3	1
3:dje » 20—25 febr. 1947	5	5	2

Man lägger märke till en viss ore-gelbundenhet i denna förteckning över sessionerna. Sålunda höllos tre sessioner under 1939; den extra sessionen föranleddes av händelserna efter det ryska intåget i Polen. Å andra sidan in-hiberades till följd av krigsläget — men utan något stöd härför i författningen — både de ordinarie val, som eljest skulle ha hållits senast i februari 1942, och fem ordinarie sessioner under det tysk-ryska krigets tid, då en stor del av landet var ockuperat. Någon inkallelse av Högsta Sovjet på begäran av en uni-onsrepublik har veterligen ej förekommit.

Det framgår också av förteckningen här ovan, att den tid, under vilken en session räckt, varit mycket kort. Maximum har varit 11 och minimum 2 dagar. Härvid bör dock observeras, att utskotten — såsom senare närmare skall utvecklas — sammanträda mellan sessionerna.

Att sessionerna äro så korta är i främsta rummet att tillskriva det ringa antalet ärenden på dagordningen. Dagordningen för en session, d. v. s. arbetsprogrammet, fastställs vid öppnandet av sessionen. Därvid brukar enligt protokollen tillvägagångssättet vara, att kammarens president börjar med att framlägga förslag till dagordning; vid första sessionen efter nyval, då president skall värjas, har dock förslaget

framlagts av någon framskjuten ledamot efter den nyvalde presidentens fråga. Vid den extra session hösten 1939, som Presidiet inkallade, tillkännagavs dock föredragningslistan en vecka i förväg i pressen.² Oavsett de skiftande tillvägagångssätten är det tydligt, att frågan om dagordningen preparerats före sessionen och att förslagsställaren i förväg av vederbörliga instanser — närmast då partiet, Presidiet och ministerrådet — fått i uppdrag att förelägga kammaren förslaget. Vid alla de undersökta sessionerna ha likalydande förslag framlagts i bägge kamrarna.³ Och vid samtliga tillfällen ha förslagen utan debatt omedelbart godkänts av dem. Folkrepresentationens författningens ställning som »högsta organet för Sovjetunionens statsmakt» (art. 30) har genom denna kamrarnas rätt att själva fatta beslut om sina arbetsuppgifter fått sin formella markering.

Såsom exempel på arbetsprogram kunna följande uppgifter lämnas:

Vid tredje sessionen under första legislaturperioden (i maj 1939) hade Högsta Sovjet att behandla budgeten, några lagar om inrättande av nya folkkommisariat och om detaljändringar i fem författningsparagrafer; vidare hade man att företa kompletteringsval till Presidiet och statsåklagareämbetet samt att stadfästa några dekret från Presidiet rörande utnämning av några folkkom-

² Så enligt Moskvatelegram i *Ny Dag*. Om proceduren rörande föredragningslistans fastställande vid denna urtima session skilde sig från den normala framgår dock ej av telegrammen i *Ny Dag*.

³ Förslagsställarna vid den första sessionen efter 1937 års val voro sålunda Sjdjanov i unionssovjeten och Bulganin i nationalitetssovjeten.

missarier och rörande värnplikstjänstgöringen. Slutligen lämnade Molotov vid ett gemensamt sammanträde en utrikespolitisk exposé.

Vid den sjätte sessionen (i april 1940) hade man även att behandla budgeten, att sanktionera Presidiets utnämningar av folkkommissarier samt att besluta om en lag angående vissa tillägg till eller modifikationer av författningen. Likaså höll Molotov ett översiktligt utrikespolitiskt tal. Härutöver förelågo lagförslag angående transformeringen av den autonoma Karelska republiken till unionsrepublik, angående vissa skatter och angående obligatorisk försäkring.

Den sjunde sessionen (i augusti 1940) hade också att åhöra en utrikespolitisk exposé, att företa kompletteringsval till Presidiet, att utse en ny statsåklagare, att godkänna utnämningar av folkkommissarier och att företa vissa mindre modifikationer av författningen. Härjämte hade kamrarna att godkänna Baltikums införlivning och anta lagar om Estlands, Lettlands och Litauens upptagande som unionsrepubliker. Vidare förelågo förslag om inrättande av vissa högre militära grader, om arbetstidens utsträckning från 7 till 8 timmar samt om inskränkningar i medborgarnas rätt att byta arbete.

Även efter kriget uppvisa dagordningarna i stort samma karaktär och omfattning. Anmärkas må dock, att parlamentet vid junisessionen 1946 hade att godkänna den fjärde femårsplanen; den tredje femårsplanen förelades 1939 inte parlamentet utan blott partikongressen.⁴

Den kortaste sessionen var uppenbar-

ligen den femte (i oktober 1939), som inkallades extra efter kriget i Polen. Då stod på föredragningslistan endast Molotovs utrikespolitiska redogörelse samt de f. d. polska områdenas anslutning till Ukraina resp. Bjeloryssland.⁵ Även den 12:te sessionen, i juni 1945 strax efter krigets slut, var ytterst kort; då förekom blott frågan om demobiliseringen, och då höllos endast två gemensamma sammanträden med kamrarna.

En bidragande orsak till att sessionerna äro så korta är också, att någon egentlig tid ej åtgår för konstituering. Arbetet börjar praktiskt taget direkt, och då någon frist för behandling av förslag ej är utsatt kan man — som senare skall påvisas — omedelbart skrida till beslut. Några öppningsceremonier förekomma inte heller. Protokollet för första sammanträdesdagen — liksom för efterföljande plena — innehålla en kortfattad men målande skildring av hur de ledande männen vid sitt inträde i plenisalen bli föremål för applåder eller andra demonstrativa hyllningar, och intresset knyter sig vid denna läsning till de växlingar i populariteten, som kunna utläsas ur protokollet från olika sessioner, liksom hur nya män på detta vis inrangeras bland toppfigurerna.⁶ Inte heller förekommer det någon allmän debatt av typ svensk remiss- eller engelsk adressdebatt; den närmaste sovjetryska motsvarigheten till dessa är budgetdebatten vid de sessioner då budgetförslaget behandlas.

Sammanträdestider.

Enligt kamrarnas reglementen skola sammanträdena hållas i unionssovjeten

⁴ Se om den tredje femårsplanens tillkomst t. ex. *Karlgren*, Stalin, sid. 514.

⁵ *Ny Dag*, 1 nov. 1939.

⁶ Som ett exempel på denna protokollets karakteristiska skildring av hyllningarna kan följande citeras från unionssovjeten vid sessionens öppnande den första sessionen efter 1937 års val: »Unionssovjeten medlemmar hälsa genom en lång ovationsstorm partiets och

regeringens ledande män när dessa göra sitt inträde i salen. Från alla sidor skalla hälsningsropen till kamrat Stalins ära: 'Leve kamrat Stalin!' 'Hurra för kamrat Stalin, Stalin författningens skapare!' Ovationerna för kamrat Stalin, för kamraterna Molotov, Kalinin, Kaganovitj, Vorosjilov, Jesjov, Mikojan, Andrejev och andra upprepas på unionens alla språk.»

kl. 11—15 och i nationalitetssovjeten på kvällen, kl. 18—22 (§ 1).⁷ Någon särskild, ordinarie tid för kamrarnas gemensamma plena är inte föreskriven utan tiden fastställs efter omständigheterna. I regel iakttas att sammanträdena avslutas på den i reglementena angivna tiden, men ibland förlängas de på presidentens förslag och efter kammarens beslut för att en debatt skall kunna avslutas. Vanligen avbrytas förhandlingarna en gång, ibland två gånger för en kvarts paus.

Sammanträdena hållas i Stora slottet i Kreml. Dess jättesal — som skall ge plats för c:a 1 400 personer — användes av bägge kamrarna liksom vid samfällad sittning. (Den är även sessionssal för RSFSR:s Högsta Sovjet.)

Utskottssystemet.

1936 års författning talar blott om två slags utskott, dels mandatutskott och dels undersöknings- och revisionsutskott (art. 50—51). Härutöver ha under bägge legislaturperioderna tillsatts permanenta budget-, lag- och utrikesutskott. Även tillfälliga utskott kunna inrättas, och sålunda valdes dylika 1939 och 1946.⁸

⁷ Som en kuriositet kan nämnas, att en deputerad, när nationalitetsrådet vid första sessionen efter 1937 års val skulle fastställa sitt reglemente, påyrkade en annan sammanträdestid än på kvällen. »Jag tycker, att eftersom vi ha kommit hit från skilda republiker ha vi behov av att besöka biografer och teatrar; medan medkammaren har denna möjlighet äro vi hela sessionstiden berövade den». Sedan den, som framlagt förslaget till reglemente, tillbakavisat ändringsyrkandet med hänvisning till att teatrar och biografer även kunde besökas på dagen och att nationalitetsrådet sammankallats för att sysselsätta sig med viktiga statsangelägenheter, antogs reglementet enhälligt. (*Pervaja sessija Verhovnogo Soveta*, sid. 49—50).

⁸ De första utskott, som tillsattes efter 1917, voro på en gång beredande och exekutiva. I december 1921 inskrev den nionde kongressen en rätt för allryska centrala exekutivkommittén att tillsätta utskott av sedvanlig parlamentarisk typ; dessa utskott skulle vara

Mandatutskotten. Varje kammare tillsätter ett mandatutskott. Dess i författningen föreskrivna uppgift är att kontrollera fullmakterna; på utskottens förslag fatta kamrarna — heter det — beslut om att antingen godkänna fullmakterna eller att upphäva enskilda deputerades val. Varje kammare invalde 1937 11 medlemmar och 1946 15 medlemmar i sina mandatutskott.

Undersökningsutskott. Rätten att tillsätta undersökningsutskott tillkommer att döma av författningen ej var kammare utan blott Högsta Sovjet, d. v. s. bägge kamrarna i gemensam sittning. Sådana utskott kunna tillsättas »i vilken fråga som helst». Och författningen föreskriver, att »alla institutioner och befattningshavare äro skyldiga att tillmötesgå dessa utskotts krav och förelägga dem erforderliga materiel och dokument». Så långt det framgår av här tillgängliga handlingar har något undersökningsutskott hittills ej tillsatts. Möjligen har detta ansetts överflödigt, därför att en särskild kontrollkommission inrättades 1935 i folkkommisariernas råd som sedermera förändrades till ministeriet för statskontrollen.⁹ Även partiets viktigaste byråer och särskilt

»budgetutskottet, utskottet för unionsfrågor och andra, som ha att verka enligt en av allryska centrala exekutivkommittén fastställd statut». Enligt en samtidigt beslutet särskild statut inrättades ett budgetutskott. I 1923 års författning berördes ej utskottsväsendet, men det blev i november 1923 föremål för en reglering genom »Statuten för Sovjetunionens centrala exekutivkommitté». Enligt denna (art. 78—79) skulle utskott kunna tillsättas såväl av parlamentet som av Presidiet: dock föreskrevs det att utskotten ej skulle ha eget sekretariat utan betjänas av parlamentet. (Se *Sobranie Uzakonenij*, 1922, nr 1, art. 14, och *Sobranie Zakonov*, 1925, nr 71, art. 520.)

⁹ Den 1935 tillsatta kommissionen fick till uppgift att »utöva, på grund av sin förläggning till centrum och genom sina representanter i republikerna, territorier och områdena, en systematisk kontroll ifråga om utförandet av regeringens beslut». *Sobranie Zakonov*, SSSR, 1935, nr 8, art. 68.

Org.-byrån torde fylla en motsvarande kontrolluppgift.

Budgetutskottet. Det första budgetutskottet, som tillsattes 1921, hade i en statut tillerkänts vittgående befogenheter, ej blott att nedsätta utan även vid behov att höja utgifter eller skatter.¹ Efter penningvärdestabiliseringen utfärdades 1925 en ny statut angående allryska centrala exekutivkommitténs budgetutskott.² Dess uppgifter fastställdes till beredning ej blott av det budgetförslag, som folkkommissariernas råd framlade, och av därmed sammanhängande tillämpningsbestämmelser utan även av alla andra frågor av finansiell karaktär. Det föreskrevs vidare, att utskottet ägde rätt att begära upplysningar från olika institutioner, däribland delstatsregeringarna, och att inbjuda representanter för dem eller för intresserade institutioner att inför utskotten lämna nödiga sakuppgifter.³ Alla unionsmyndigheter blevo skyldiga att till utskottet sända kopior av sina räkningar hos unionens finansfolkkommissariat, och delstatsregeringarna förpliktades att till utskottet inge en kopia av sin budget samtidigt som denna sändes till unionsregeringen. Och vidare fastställdes att en företrädare för finansministeriet skulle höras av utskottet före dess slutliga ställningstagande till budgetförslaget. Denna statut blev 1936 vid författningsrevisionen inte föremål för någon ändring, och dess principer äro allt fortfarande normgivande för budgetutskottens arbete, såsom framgår av motiveringarna när tillsättande av bud-

getutskott föreslagits i kamrarna. Antalet ledamöter i utskotten fastställdes vid första sessionen efter 1937 års val till 13 men höjdes vid första sessionen efter 1946 års val till 27 i vardera kamraren.

Budgetutskotten ha sålunda en både beredande och räkenskapskontrollerande uppgift. De sammanträda mellan sessionerna. Det framgår ej av statuten, om eller i vilken utsträckning de sammanträda gemensamt. I stor utsträckning synas utskotten komma till lika yrkanden, vilket tyder på att åtminstone ett visst samarbete etableras. Å andra sidan ges det också flera exempel på att utskotts-förslagen delvis divergerat.

Lagutskotten. Alltifrån 1938 ha kamrarna tillsatt permanenta lagutskott. De motiverades bl. a. med att lagarbetet i Högsta Sovjet fått ökad vikt och man hänvisade till Stalins yttrande vid författningsrevisionen, att det stode i strid med principen om lagarnas stabilitet att ha flera än ett lagstiftande organ, nämligen Högsta Sovjet.⁴ Och kamrarna tillades i den nya författningen exklusivt laginitiativet, liksom Högsta Sovjet lagstiftningsmakten. Utskotten ha bestått av 10 ledamöter i varje kammar under den första legislaturperioden och av 19 ledamöter under den andra.

Vid den tredje sessionen, våren 1939, antogo båda kamrarna en likalydande statut för lagutskotten. Vid vårsessionen 1947 förnyades den.⁵ Då denna torde vara representativ för de sovjetryska utskottens arbetssätt, förtjänar dess väsentliga innehåll att återges.

¹ *Sobranie Uzakonenij i raspor jaze-nij*, 1922, nr 1, art. 14. Jfr *Stucka*, *Ucenie o sovjetskom gosudarstve i ego konstitucii*, sid. 183 och *Sovjet encyklopedia*, bd VIII, sid. 438 f.

² *Ibidem*, 1925, nr 71, art. 520.

³ I *Sovjetencyklopedin*, art. »Budzetnaja kommissaja» av *M. Vitoskin*, (bd 8, sid. 438—439) uppges att även journalister skulle ha inbjudits att närvara vid utskottens sammanträden. Denna uppgift har avseende på 1920-talet. Några referat förekomma dock inte i pres-

sen men däremot i undantagsfall någon officiell kommuniké från sammanträdena. Tilläggas må, att budgeten åtminstone några år på 1930-talet ej offentliggjordes; numera innehåller dock budgetlagen huvudsiffrorna och debaterna nästan drunkna i siffror.

⁴ *Pervaja sessija Verhovnoga Soveta*, 12—19 jan. 1938, sid. 20—22.

⁵ Efterföljande redogörelse för statuten stödjer sig på *Izvestija* den 26 febr. 1947, där denna finnes återgiven in extenso.

Statuten anger först utskottens uppgift vara att granska och bereda lagförslag, som Högsta Sovjet har att fatta beslut om. Utskotten skola fungera under hela legislaturperioden och deras numerär bestämmes av kamrarna själva. De ha inte blott att behandla förslag, som kammaren remitterar, utan de kunna också själva ta initiativ till framläggande av lagförslag. Utskotten kunna även, i samförstånd med vederbörande kammarens president, hänvända sig till ministerrådet med begäran om utarbetande av lagförslag att föreläggas Högsta Sovjet. Utskotten kunna höra företrädare för ministerrådet liksom för andra offentliga institutioner samt motta skrivelser, dokument och annat material, som ha avseende på lagförslaget. De kunna även inbjuda företrädare för vetenskapliga eller sociala föreningar eller organisationer. Före sitt ställningstagande till lagförslag skola utskotten alltid inbjuda vederbörande minister. Enligt 1947 års statut skola utskotten vara skyldiga att sammanträda minst en gång var tredje månad, varjämte extraordinarie sammanträden vid behov skola utlysas. Syftemålet med formuleringen av statuten i denna del var att sammanträdena skulle hållas tätare än förr. Även kvorumregler ha inskrivits. Närvaro av minst 2/3 av utskottens medlemstal fordras för att sammanträdena skola vara giltiga. För beslut kräves enkel majoritet av rösterna. Minoriteten tillerkännes rätt att i kammaren försvara sin ståndpunkt. Deputerade, som ej invalts i utskottet, skola ha rätt att delta i utskottens sammanträden »med rådgivande röst», d. v. s. med yttranderätt men utan rösträtt; denna favör tillkomma vederbörande kammarens medlemmar även i medkammarens lagutskott. Utskotten äro ansvariga inför sina respektive kamrar, och deras ordförande äro mellan sessionerna skyldiga att av-

lägga räkenskap för utskottsarbetet inför kammarens president.

Enligt en officiös källa⁶ skola lagutskotten nu få till sin viktigaste uppgift — av »enormt statsviktig betydelse» — att bereda unionella straffrätts-, civilrätts- och processrättslagar. Om detta skall tolkas som en vanlig utskottsberedning eller om utskotten skola fungera som lagberedning framgår ej av texten. Ett av de viktigaste lagförslag, som dessa utskott haft att handlägga, var 1938 års lag om domstolsväsendet. Denna hade dock utarbetats inom folkkommissariernas råd och utskottens uppgift då var alltså blott beredande eller granskande.

Utrikesutskotten. Alltifrån den första sessionen 1938 ha kamrarna haft permanenta utrikesutskott, vilkas numerär hela tiden varit 11 ledamöter. Det är inte möjligt att av de patriotiskt deklamatoriska motiven vid tillsättandet av dessa utskott dra någon bestämd slutsats om deras uppgifter. När utskottet 1938 tillsattes av unionsrådet, åberopade förslagsställaren (Berija) art. 14 i författningen⁷; där uppräknas dock blott såsom fallande inom unionens kompetens frågor bl. a. om internationella fördrag, om krig och fred, om upptagande av nya republiker samt om »utrikeshandeln på grundval av statsmonopol», och godkännandet av fördrag ankommer enligt författningen — såsom förut sagts — inte på Högsta Sovjet utan på Presidiet.

I ett sovjetvänligt amerikanskt arbete⁸ heter det om utrikesutskotten, att de varit lika aktiva som budgetutskottet. Såsom i andra länder ha de, heter det, medverkat till att låta främmande makter veta vilken vind som blåste i sovjetopinionen, när dessa makter kritiserade sina egna utrikeslednings verksamhet. Och det säges, att Litvinov upprepade gånger kritiserades från

⁶ Uppgifterna äro hämtade ur tidskriften *Sovetskoje gosudarstvo i pravo*, 1947, nr 2, och lämnas där i en ledande artikel.

⁷ *Pervaja Sessija Verhovnogo Soveta*, 12—19 jan. 1938, sid. 26—32.

⁸ *Simmons*, a. a., sid. 465 f.

Högsta Sovjets talarstol. Under de första månaderna efter Molotovs övertagande av utrikesministerposten förebådade — fortsätter författaren — ett brev i Pravda undertecknat av ordföranden i unionssovjets utrikesutskott den rysk-tyska non-aggressionspakt, som några veckor senare signerades. Ej heller denna skildring lämnar dock någon konkret ledning för att bedöma utskottens åligganden eller befogenheter. Nämnas må, att den förut omnämnda lagen om ratificering och kungörande av internationella fördrag vid höstsessionen 1938 initierades av nationalitetssovjets utrikesutskott.

Tillfälliga utskott. Endast mycket sällan har Högsta Sovjet tillsatt tillfälliga utskott. Såvitt framgår av här tillgängliga uppgifter synes det ha skett blott i tre fall fr. o. m. 1938.

Vid 1939 års augustisession tillsattes bägge kamrarna två tillfälliga utskott, dels för en lag om jordbrukets beskattning och dels för en lag om den allmänna värnplikten. Bägge lagförslagen hade framlagts av regeringen. Efter en första debatt fattades beslutet om tillsättning av de nämnda utskotten. Utskotten rörande jordbrukets beskattning hade i unionssovjeten 44 ledamöter och i nationalitetssovjeten 47 ledamöter, ordförandena inräknade. Värnpliktsutskotten hade ett medlemsantal av 35 resp. 31. Utskottens arbete var mycket snabbt, i det att utskotten kunde genom rapportörerna presentera sina synpunkter redan vid nästföljande plena.^{8a}

Vid 1946 års vårsession tillsatte bägge kamrarna vid gemensam sittning ett konstitutionellt redaktionsutskott. Det heter i författningen art. 146 — slutparagrafen — att ändring av författ-

ningen endast kan ske efter beslut av Högsta Sovjet, vilket fattas med majoritet av minst 2/3 av rösterna (alltså ej medlemstalet) i vardera kammaren. Praktiskt taget vid varje session ha några författningsändringar beslutats i form av lagar, såvitt inte ändringarna redan provisoriskt genomförts av Presidiet och efteråt konfirmerats av Högsta Sovjet. De flesta ändringar ha dock blott rört territoriella utvidgningar och nya statsbildningar eller tillägg i den långa listan på departement; i bägge dessa hänseenden är sovjetförfattningen synnerligen detaljrik. Principiellt viktigt var dock införandet 1944 av en ny federalism, »samväldet». Först sedan Högsta Sovjet i början av den nya legislaturperioden beslutat ändra benämningen på folkkommissariernas råd till ministerrådet och prokuratorn till generalprokuratorn samt dessutom omreglerat Presidiets medlemsnumerär, ansågs det emellertid nödvändigt att i anslutning härtil omredigera författningen. För detta ändamål tillsatte kamrarna i gemensam sittning vid den första sessionen efter 1946 års val ett för bägge kamrarna gemensamt tillfälligt redaktionsutskott.⁹ Dess medlemsantal blev 11, med Vysjinski som ordförande. Vid den tredje sessionen förelåg dess rapport, som enhälligt godkändes.

Några gemensamma drag hos utskotten. Man fäster sig först vid, att utskotten äro så få och så förhållandevis små. Antalet utskottsplatser motsvarar endast ungefär en tiondedel av de deputerades antal. En viss tendens till ökning av utskottens storlek kan iakttas under den andra legislaturperioden, men samtidigt stegrades även medlems-

^{8a} Uppgifterna om de tillfälliga utskotten äro hämtade dels ur den ryska pressen, dels ur American Review on the Soviet Union, juni 1941, varest en översättning av en uppsats i Sovetskoje gosudarstvo i pravo, författad av A. Vasiliev, om »The permanent committees of the Supreme Soviet of the USSR» finnes införd; av denna uppsats

har en fotostatisk kopia anskaffats från USA. Jfr Mandel, A guide to the Soviet Union, sid. 466, där nämnda uppsats citerats men allför generella slutsatser dragits av Vasilievs notiser.

⁹ Zasedanija Verhovnogo Soveta, Pervaja Sessija, 12—19 mars 1946, sid. 339—340.

talet i varje kammare med cirka ett hundratal.

Utskottsberedning finnes ingenstädes föreskriven i konstitutionen såsom obligatorisk, om härvid bortses från fullmaktsgranskningen. Åtskilliga frågor — dock inte större lagar eller budgeten — synas också bli föremål för beslut utan utskottsprövning. Å andra sidan äro utskotten, i den mån de tas i anspråk vid ärendenas behandling, utrustade med vida befogenheter att införskaffa upplysningar och i detta avseende skulle de närmast kunna jämföras med enquêteutskott. Regelmässig kommunikation med regeringsmakten förutsattes också. Utskotten synas även ha rätt att å vederbörande kammares vägnar begära initiativ från regeringen. Vad här sagts grundar sig på statuterna för de två viktigaste utskotten, budget- och lagutskotten. Då Högsta Sovjet i ideologien är det främsta statsorganet och principalt för både Presidiet och ministerrådet te sig dessa utskottens befogenheter författningslogiska.

Det ligger i sakens natur, att utskottens faktiska roll inte kan tecknas med någon större grad av säkerhet. Sålunda är frekvensen sammanträden ej bekant. Och man vet inte, i vilken utsträckning utskotten begagna sin rätt att höra utomstående. Någon gång kunna rapportörerna dock lämna några uppgifter härom; sålunda meddelades i 1938 års budgetdebatt, att unionssovjetsens budgetutskott hört deputerade från Högsta Sovjet, företrädare för republikerna, folkkommisarierna och fackföreningarna samt tjänstemän i finansdepartementet.¹ Likaså saknas underlag att bedöma utskottsberedningens sakliga och politiska betydelse eller utskottens förhållande till opinionen inom partiets högsta instanser. Det kan dock nämnas, att i lagen om domstolsväsendet med

dess 80 paragrafer ett trettiotal ändringar föranleddes av lagutskotten, låt vara att de eller de flesta av dem voro av övervägande formell natur.² Vad budgetutskotten beträffar, ha också åtskilliga ändringar eller tillägg i regeringens statförelägganden påkallats av utskotten och i allmänhet accepterats av Högsta Sovjet.³ Likaså ha budgetutskotten i budgetlagen kunnat inta förelägganden för ministerrådet rörande vissa åtgärder. Däremot synas åtminstone lag- och utrikesutskotten att döma av föredragningslistorna för sessionerna ha gjort föga bruk av sin rätt att ta initiativ till framläggande av frågor för Högsta Sovjet.

Samtliga ovan nämnda utskott med undantag för de angivna tre tillfälliga utskotten äro permanenta i den meningen, att de tillsättas vid första sessionen i en legislaturperiod och fungera tills denna period utlöpt. Med undantag för mandatutskotten äro de däremot inte permanenta i den bemärkelsen, att deras tillsättande är föreskrivet i konstitutionen. Då konstitutionen kan ändras genom beslut vid en enda session, spelar det emellertid formellt en mindre roll, om dessa utskott äro registrerade i författningen eller ha sin grund i statuter eller tillsättas blott genom ett särskilt beslut.

Oavsett om de skilda utskotten förutsättas i författningen eller i statuter eller ej alls äro reglerade genom något reglemente tillsättas de alla genom ett särskilt beslut. Proceduren är härvid alltid ganska lika. Efter kammarens konstituering begär någon framskjuten ledamot ordet och föreslår att det eller det utskottet skall tillsättas. Han kan därvid åberopa författningen, om det ges möjlighet därtill, eller han kan som motivering blott inskräpa frågekomplexens vidd och vikt, t. ex. utrikesfrå-

¹ Se redogörelse i *Zweite Tagung etc.*, sid. 15.

² Här hänvisas till protokollen över behandlingen av lagförslaget uti *Zweite Tagung etc.*, särskilt 199 ff., 241 ff. och

476 ff. Jfr *Simmons*, a. a., sid. 464 och *Vasiliev*, a. a.

³ Mera härom under Budgetbehandlingen samt Kamrarnas ledning och förhandlingar.

gornas ökade betydelse. Sällan går tälaren in på utskottets arbetsuppgift, organisation eller kompetens. Någon gång kan ytterligare en ledamot understödja honom. Förslagsställaren inskränker sig inte till att tala i eget namn utan han anger alltid, att en grupp deputerade från några namngivna sovjetrepubliker uppdragit åt honom att föreslå tillsättandet av utskottet ifråga. Ibland kan anförandet forma sig till en hyllning åt Stalin; så var bl. a. fallet, när Berija 1938 yrkade att ett utrikesutskott skulle tillsättas och unionssovjets medlemmar enligt protokollet gång på gång avbröto honom genom att resa sig och under några minuter genom applåder understryka hans omdömen om Stalin och dennes politik. Det kan anmärkas, att förslag om tillskapandet av utskott ha väckts även av deputerade, som vid tillfället varit ledamöter av ministerrådet. Någon meningsskiljaktighet har aldrig kommit till synes, när förslag framlagts om utskottstillsättning, och kamrarna ha alltid omedelbart och enhälligt bifallit förslagen.

Sedan kamrarna fattat beslut om tillsättning av ett utskott och om dess numerär — även ifråga om numerären är förslagsställaren en och densamme — skrida de genast till val av utskottets medlemmar. Samma förslagsställare begär ånyo ordet och föreslår namn både till ordförandeposten och till utskottet i övrigt. Endast en gång ha namnförslagen kommit från de »äldres råd».⁴ I övrigt synes ingen officiell valnämnd finnas. Då förslagen om utskottstillsättning och utskottsnumerären alltid framställas samtidigt i bägge kamrarna och alltid äro samstämmiga, ligger det i sakens natur, att frågan blivit i förväg behandlad på ledande håll. De framställ-

da namnförslagen ha alltid omedelbart och enhälligt godkänts av kamrarna. Kammararbetsordningarna sakna bestämmelser om förfarandet i händelse meningsskiljaktighet skulle uppstå vid valet, men då några regler om proportionella val ej finnas inskrivna måste det förutsättas, att majoritetsprincipen skulle bli tillämplig.

Medan kamrarna alltså i samband med valet av utskott utse deras ordförande, tillsätta utskotten själva vice ordförande — åtminstone är detta föreskrivet i statuten angående lagutskotten. Även sekreterarna utses enligt nämnda statut av utskotten bland dessas medlemmar. Där säges också, att utskottets medlemmar under tiden för utskottens sammanträden äro befriade från annat betungande arbete.

Kamrarnas ledning och förhandlingar.

Kamrarnas presidier. I spetsen för varje kammare står enligt författningen (art. 42—43) en byrå eller ett presidium, bestående av en president och två vicepresidenter. När bägge kamrarna sammanträda förenade, fungera unionsrådets och nationalitetsrådets presidenter växelvis som ordförande.

Kamrarnas presidier väljas för legislaturperiod. Vid öppningssammanträde efter nyval utpekas ålderspresidenten av en deputerad, varefter han med ett allmänpolitiskt anförande inleder förhandlingarna. Under ålderspresidentens ledning väljas så kamrarnas presidier. Kandidater till presidieposter nomineras av »de äldres råd» i bägge kamrarna och föreslås av en deputerad, som i ett kortare tal anger den föreslagnes förtjänster. Avgår någon i

⁴ *Pervaja sessija Verhovnogo Soveta*, 12—19 jan. 1938, sid. 26—32. — Karakteren och sammansättningen av »de äldres råd» framgår inte klart av tillgängligt källmaterial — veteraner från duman ha dock figurerat som rådets talesmän. Alldeles tydligt är det dock fråga om ett slags förtroenderåd, sammansatt

även med hänsynstagande till unionsrepublikerna och nationaliteterna. »De äldres råd» förekommer även i unionsrepublikernas Högsta Sovjeter. Något val av detta råd finnes ej nämnt i protokollet eller andra källor, och metoden för dess tillsättande är därför heller ej känd.

kammarpresidiet under perioden — och detta var bl. a. fallet med Sjdano, som på grund av bristande tid avsåde sig vid tredje sessionen i andra legislaturperioden — förrättas omedelbart nyval. Presidievalen bruka ske med acklamation och enhälligt.

Reglerna om kammarpresidierna äro mycket fåordiga. I författningen (art. 44) heter det blott allmänt, att presidenterna leda sammanträdena och bestämma kamrarnas »inre arbetsordning». Kamrarnas arbetsordningar nämna icke särskilt vare sig några befogenheter eller några skyldigheter, utom att det ankommer på vederbörande kammars president att godkänna rapportör i frågor, som stå på dagordningen (§ 2). I statuten för lagutskotten föreskrives, såsom tidigare sagts, att framställningar till regeringen om utredning och förslag skola tillkomma i samförstånd med vederbörande kammars talman. I övrigt torde presidenterna tillfrågas innan nya självständiga förslag framställas och öva säkerligen inflytande ifråga om vilka ärenden som skola behandlas under sessionen.

Immunitetsregler. Några ordnings- och disciplinbestämmelser finnas inte i författningen eller arbetsordningen. Däremot ges det regler om parlamentsledamöternas immunitet. Medan dessa regler tidigare blott voro intagna i statuten för allryska centrala exekutivkommittén, fingo de 1936 sin plats i den nya författningen. Det heter där i art. 52, att »ingen deputerad i Sovjetunionens Högsta Sovjet kan ställas inför rätta eller häktas utan samtycke av sovjetunionens Högsta Sovjet och, om ingen session av Sovjetunionens Högsta Sovjet pågår, utan samtycke av Presidiet för Sovjetunionens Högsta Sovjet». I jämförelse med motsvarande regler i andra länder observerar man, att ingenting sägs om frihet från straffrättsligt ansvar för yttranden i parlamentet; måhända anses dock, att ett sådant straffrättsligt skydd ej skulle vara förenligt med det imperativa mandat, som enligt

författningen är grundvalen för uppdraget som parlamentsledamot. Till skillnad från vad som gäller i de flesta andra länder äro inte heller några regler om kvalificerad majoritet vid beslut om immunitetens upphävande inskrivna. Slutligen förtjänar det uppmärksammas, att beslut om medgivande av immunitetens hävande ej under sessionerna tillkommer enbart den kammare, som vederbörande är ledamot av, utan Högsta Sovjet och att samma rätt normalt, d. v. s. mellan sessionerna, tillkommer Presidiet.

Gemensamma sammanträden. Kamrarna sammanträda till gemensam sittning i vissa av författningen angivna fall. Dessa gälla val av Presidiet, tillsättningen av ministerrådet, val av unionens högsta domstol (69 medlemmar vid 1946 års val), specialdomstolar och generalprokurator eller statsåklagare (art. 48, 49 f., 55, 105 och 115). Likaså skola författningsändringar avgöras vid gemensam sittning (§ 146). Vidare har kontrollen av de inför Högsta Sovjet räkenskapskyldiga Presidiet och ministerrådet till forum de bägge kamrarna i gemensam sittning. Såsom förut nämnts synes författningen också böra tolkas så, att frågor om tillsättande av undersökningsutskott och om upphävande av medlems parlamentariska immunitet skola avgöras vid liknande sammanträden. På samma grund synes det sannolikt att den rätt att förklara krigstillstånd, som författningen (art. 49 j) under sessionerna tillägger Högsta Sovjet — men eljest Presidiet — skall utövas av kamrarna vid samfällt plenum.

Det råder den skillnaden vid behandlingen av ovannämnda frågor, att kamrarna vid författningsfrågor rösta var för sig — och 2/3 majoritet i varje kammare stipuleras — vid den gemensamma sittningen, medan de i övriga fall, i den mån sådana frågor varit före och praxis alltså är känd, rösta som en enhet.

Vid de gemensamma sammanträdena

bruka även ministrarnas stora exposéer lämnas, t. ex. i utrikesfrågor samt rörande budgeten och den fjärde femårsplanen. Vidare ges det flera exempel på att rapportörerna lämna sin redogörelse vid gemensamma sammanträden, då förslagen initierats från utskott eller av grupper. I regel fortsätta kamrarna där efter var för sig debatten, men besluten kunna även fattas av kamrarna den ena efter den andra vid den gemensamma sittningen (t. ex. rörande lagen om internationella fördrags ratificering och, likaledes vid andra sessionen 1938, förslaget att till 1939 uppskjuta den av ministerrådet till 1938 planerade jordbruksutställningen). Överhuvudtaget synes gränsdragningen mellan de gemensamma sammanträdena och kamrarnas egna flytande. Beslut om gemensam sittning fattas för varje fråga av kamrarna efter förslag av deputerade, som härom tydligen vidtalats i förväg.

För de förenade kamrarnas sammanträden finnes en särskild arbetsordning, vilken till sin ordalydelse är så gott som identisk med kamrarnas.

Val och kontroll av exekutivorganen. Presidiet väljes som förut sagts för legislaturperioden vid dennas första session. Valet sker enligt praxis namn för namn på den framlagda kandidatlistan. Vid utseendet av de 16 vicepresidenterna — en för var unionsrepublik — utöva republikerna själva ett visst inflytande när det gäller deras egen representant. Vid valet 1946 presenterades kandidatlistan av A. A. Kusnetsov — en av de fem sekreterarna i partiets exekutivkommitté — på uppdrag »av en grupp deputerade från Moskva, Leningrad, Kiev, Aserbeidsjan, Usbekistan

och Lettland».⁵ Vid 1938 års val framlades kandidatlistan däremot i namn av de »äldres råd»; förslagsställaren var Kosior, vicepresident i folkkommisariernas råd och ordförande i dess tidigare omnämnda kontrollkommission.⁶ Vid bägge tillfällena — liksom vid kompletteringsval — har valet skett med akklamation och enstämmigt.

Vad ministerrådet beträffar utövas rätten att tillsätta detta mellan sessionerna — som tidigare framhållits — av Presidiet, vars förordnanden eller entlediganden efteråt skola godkännas av Högsta Sovjet. Vid varje session har Högsta Sovjet haft att behandla Presidiets rapporter om dessa partiella, ibland dock mycket omfattande förändringar. Rapporterna ha föredragits av Presidiets sekreterare och så långt tillgängliga källor ge vid handen alltid utan debatt godkänts. De äro ytterst kortfattade och innehålla inga motiv för gjorda förändringar, t. ex. utrikesministerskiftet Litvinov—Molotov 1939. Något fall av partiella regeringsförändringar under sessionerna, till vilka Högsta Sovjet författningsenligt direkt skulle ha haft att ta ställning, har ej påträffats.

Efter kamrarnas nyval ankommer ministärbildningen på Högsta Sovjet utan Presidiet som mellanled. I ungefär lika lydande skrivelser ha Molotov 1938 resp. Stalin 1946 anmält till Högsta Sovjet, att rådet ansett sina fullmakter utslöcknade. Vid det förra tillfället uppstod det en debatt, som knappast har någon motsvarighet under den nya konstitutionens tid. Tre ledande deputerade (Sjdanov och Bagirov, som då voro ledamöter av Presidiet, och Kosior, kon-

⁵ Se *Nyheter från Sovjetunionen*, 1946, nr 34. Som viceordförande torde nästan alltid utses unionsrepublikernas Presidieordföranden, och på så vis utöva dessa republiker indirekt inflytande på valet. Detta torde kunna utläsas ur uppgifter ibidem om den efter den till Presidiets ordförande nyvalde Sjvernik lediga viceordförandeplatsen; det heter där att »RSFSR skall senare utse

sin representant». Alla vicepresidenter stodo emellertid upptagna på den kandidatlista som Högsta Sovjet hade att godkänna. Om förhandlingarna vid 1946 års val se *Zasedanija Verhovnogo Soveta, Pervaja sessija*, 12—19 mars 1946, sid. 323 f.

⁶ *Ibidem*, 12—19 januari 1938, sid. 124 f.

trollkommissionens ordförande) kritiserade härvid med mycken skärpa och ironi några folkkommissarier, samtidigt som de i övrigt uttalade sitt stora förtroende för folkkommissariernas råd och dess ordförande. Och deras kritik underströks av församlingens skrott och applåder. Ingen av de angripna ingick i svaromål eller togs i försvar från något håll. Debattens fjärde och sista talare framlade ett yrkande om ett slags dagordning, enligt vilken Högsta Sovjet skulle uttrycka sitt förtroende för folkkommissariernas råd och ombedja dess ordförande att framlägga ett förslag till rådets sammansättning, »därvid beaktande de kritiska anmärkningar som kommit till uttryck under överläggningen». När Molotov vid ett följande sammanträde presenterade sin lista, hade han tagit viss hänsyn till kritiken genom att göra en del förändringar i sammansättningen; och i sitt anförande förklarade han att folkkommissariernas råd var fullständigt överens med kritikerna.⁷ Vid 1946 års ombildning — vilken skedde i samband med beslutet att ändra folkkommissariernas råd till ministerrådet — förekommo inga liknande demonstrationer, men väl ovationsartade hyllningar för Stalin, när denne fick uppdraget att framlägga ministerlistan.⁸ Växlingen mellan Molotov och Stalin som regeringschef i maj 1941 skedde mellan sessioner och alltså endast genom ad-interim-beslut av Presidiet.⁹

Även vid valet till Högsta domstolen sker omröstningen inte en bloc utan namn för namn;¹ det kan tilläggas, att cirka en tredjedel av ledamöterna skola vara folkliga bisittare eller lekmän.

⁷ *Pervaja sessija Verhovnogo Soveta*, 12—19 januari 1938, sid. 134 ff. Händelsen även berörd hos *Karlgren*, a. a., sid. 511.

⁸ *Zasedanija Verhovnogo Soveta, Pervaja Sessija*, 12—19 mars 1946, sid. 81—87 och 328—333.

⁹ Se det officiella Moskvatelegrammet, återgivet bl. a. i *Ny Dag* 7 maj

Det ligger implicerat i det sovjetryska systemet, att de båda exekutiva organen — ministerrådet och Presidiet — skola vara underställda Högsta Sovjets kontroll. Detta är också fastslaget i författningen. Sålunda stipulerar art. 48, att Presidiet »är räkenskapsskyldigt inför Sovjetunionens Högsta Sovjet för hela sin verksamhet». Och enligt art. 65 är ministerrådet (folkkommissariernas råd) »ansvarigt och räkenskapsskyldigt inför Sovjetunionens Högsta Sovjet»; under tiden mellan Högsta Sovjets sessioner är rådet »ansvarigt och räkenskapsskyldigt» inför Presidiet. Utom genom enqueteutskott och interpellationer anvisar författningen dock inga vägar för de sätt, på vilka Högsta Sovjet skall utöva denna sin kontrollmakt. Några regelbundna berättelser äro Presidiet eller ministerrådet ej skyldiga att lämna och sådana förekomma ej heller i praxis, med undantag för rapporterna från Presidiet i de fall, då Högsta Sovjets konfirmering av Presidiets provisoriska beslut författningsenligt fordras. Och möjligheterna för Högsta Sovjet att tillsätta undersökningsutskott eller att — som i det följande skall beröras — genom deputerade framställa interpellationer ha inte utnyttjats. Det markanta undantaget bildar den nyss relaterade »dechargede-batten» vid 1938 års ministärbildning. I övrigt ha budgetdebatterna men understundom även andra debatter begagnats som tillfälle till kritik av ministerrådet eller av sovjetförvaltningen överhuvudtaget. Tänkbart är att utskotten med sina befogenheter bl. a. att höra ministrar äro aktivare som kontrollorgan, och åtminstone vad det gäller budgetutskotten med deras direkta åliggande att granska de finansiella

1941. — Samtliga dessa viktiga politiska val bruka hälsas med applåder, varvid protokollet noggrant registrerar om de äro »ovationsartade», »stormande» eller blott enkla bifallsyttringar.

¹ Om t. ex. det första valet av Högsta domstolen se *Zweite Tagung* etc., sid. 588 ff.

tillämpningsföreskrifterna har detta tydligt varit förhållandet.

Det kan ställas under diskussion, om Presidiet främst — som ovan skett — skall betraktas som ett exekutivt organ eller om det skall betecknas som ett utskott för Högsta Sovjet, vilket mellan sessionerna utövar representationens befogenheter. Till förmån för den förra uppfattningen talar mest, att Presidiet har en rad i författningen uppräknade självständiga befogenheter, av vilka de flesta i andra länder räknas som regeringsmaktens. För den senare uppfattningen kan anföras, att Presidiets medlemmar samt och synnerligen tillhöra Högsta Sovjet. Det kan vara värt att notera, att presidenterna och vicepresidenterna i kamrarna sedan 1938 inte anses böra tillhöra Presidiet — under tiden före den nya författningen var deras inval i detta alltid regel. Denna ändring i praxis motiverades vid 1938 års val med att Presidiet vore redovisningsskyldigt inför kamrarna.² Denna »maktfördelningstanke» styrker uppfattningen, att Presidiet trots sin mellanställning dock i första rummet bör anses vara ett exekutivt organ.

Ministrarnas deltagande i Högsta Sovjets arbete. De flesta ministrar äro medlemmar av endera kammaren och i denna sin egenskap likställda med övriga deputerade. I övrigt ha ministrarna — vare sig de äro deputerade eller ej — skyldighet att besvara framställda interpellationer. Enligt praxis ha de rätt att yttra sig i de frågor på föredragningslistan, som falla inom deras ämbetsområde. Däremot är det en öppen fråga om de i andra fall än de nämnda äro berättigade att uppträda i kamrarna eller, om de äro deputerade, i den kammare, av vilken de inte äro medlemmar.

² Se Kosiors anförande, *Pervaja sessija Verhovnogo Soveta*, 12—19 januari 1938, sid. 124 f.

³ Medan det vanliga är att protokollet beteckna talarna som deputerade från den eller den valkretsen, såvitt de inte äro ministrar, varvid detta anges,

Härom tiga såväl författningen som arbetsordningarna. Någon företrädesrätt för ministrarna vid debatter finnes inte heller stadgad.³ Att döma av fotografier ta de liksom Presidiet plats under kamrarsammanträdena på podiet.

Formerna för beslut. Enligt författningen (art. 39) skall en lag »gälla som stadfäst, om den antagits av båda kamrarna i Sovjetunionens Högsta Sovjet med enkel majoritet i vardera». Bortses från de regler om kvalificerad majoritet, som äro uppställda för författningsändringar och som i det föregående berörts, torde den för lagbeslut inskrivna regeln om enkel majoritet vara giltig för alla beslut i sakfrågor. I den knapphändiga arbetsordningen talas intet om kvorum, i motsats till vad som gäller för lagutskotten, och därav får väl den slutsatsen dragas, att några regler om närvarominimum inte ansetts erforderliga för dessa till några dagars förhållandevis korta sammanträden koncentrerade sessioner. Inte heller innehålla arbetsordningarna några regler om voteringsättet, men i praxis sker omröstningen genom handuppräckning först för förslaget ifråga, därefter för avslag på detta och slutligen frågas, om någon avstår från att rösta. Voteringen är sålunda alltid öppen, något som måste vara det enda tänkbara med hänsyn till mandatens imperativa karaktär. Vid samtliga de undersökta sessionerna har varje beslut enligt protokollen dock alltid fattats enhälligt.

Författningen (art. 47) föreskriver ett särskilt förfarande, om kamrarna skulle stanna i skiljaktiga beslut. Frågan skall då överlämnas till ett medlingsutskott, som skall sammansättas med lika antal ledamöter från vardera kammaren. Om enighet ej uppnås i detta utskott eller

läser man ibland att t. ex. ordföranden i Högsta domstolen eller distriktsdomaren N. N. yttrat sig i en lagfråga. Om dessa samtidigt äro deputerade eller ändock som experter fått yttra sig har ej kunnat utrönas.

om en kammare ej godtar beslutet, går frågan tillbaka till kamrarna. (Det framgår inte av författningstexten, om beslutet från ett enighetsutskott behöver underställas kamrarna för godkännande eller om initiativet till en prövning av utskottsbeslutet måste tas av kammaren själv.) Kunna kamrarna ej enas om ett beslut, upplösas bägge kamrarna och Presidiet utlyser nyval. Då kamrarna hittills även vid divergenser mellan utskotten alltid träffat samstämmiga beslut, har denna enighetsprocedur aldrig behövt ens igångsättas.

I de fall, då kamrarnas första beslut uppvisa differenser, bruka rapportörerna eller vederbörande minister i den kammare, som sist kommit till voteringen, ange vari det av kammarens utskott tillstyrkta förslaget skiljer sig från vad medkammaren beslutat. Rapportören eller ministern bruka då meddela, att de acceptera medkammarens beslut, som därefter bifalles. Så som praxis härvid gestaltat sig, har den första beslutande kammaren en fördel.

Rapportörerna, vilka som förut nämnts skola godkännas av kammarens talman, spela en betydande roll och ha — som senare skall beröras — även en företrädesställning i debatten. Rör det sig om ett regeringsförslag, brukar vederbörande departementschef vara huvudreferent. I annat fall fungerar utskottets ordförande eller någon annan dess ledamot som rapportör. Föreligger ett förslag, som ej utskottsbehandlats, intar förslagsställaren samma förgrundsställning i debatten. Även korreferenter kunna utses, och detta synes vara fallet, när en minister är huvudrapportör och frågan utskottsbehandlats. I de senare fallen brukar ministern tala vid den gemensamma sittningen — frågan är av samma betydelse för kamrarna, brukar det heta i motiveringen för förslagen om samfällid föredragning — medan korreferenterna på utskottens vägnar inleda de efterföljande debatterna i de åtskilda kamrarna. I sina slutanförenden — vilka hållas efter det

att debatten förklarats avslutad — ta rapportörerna ställning till under debatten eventuellt framförda yrkanden; därjämte tar ministern, om han^e är rapportör, ställning till utskottets förslag och korrappportören därefter till ministerns eventuella, dock blott sällan förekommande avvikande meningar. I regel ger korrappportören därvid i utskottets namn efter för ministern och återtar utskottets förslag i den omtvistade punkten. Även om det någon enstaka gång kunnat inträffa, att ministern och utskottets talesman företrätt olika uppfattningar, ha de till slut dock enats, och kammaren har på så vis alltid fått enbart ett yrkande att rösta om. Ha enskilda medlemmars önskemål ej accepterats av rapportörerna, vidhållas dessa inte.

Om beslutens fattande kan det förtjäna nämnas, att ministrarna när regeringsförslag behandlas i regel äro de, som punkt för punkt eller paragrafvis ställa yrkandena, vilka då bruka kompletteras med några ord som motivering. Eljest sker denna föredragning av utskottets talesman. På varje punkt eller för varje paragraf frågar talmannen, om något motförslag finnes, en fråga som besvaras med församlingens nej. Ibland kan dock ett lagförslag efter särskilt beslut godkännas omedelbart i dess helhet.

Lagfrågors behandling. En av de många nyheterna i Stalinförfattningen var att lagstiftningen exklusivt skulle tillhöra parlamentet. I 1923 års författning (art. 16) hette det, att de förslag till lagar och förordningar, som kamrarna hade att behandla, kunde förebbringas dem av Presidiet, folkkommisariernas råd, enskilda folkkommisariier eller unionsrepublikernas centrala exekutivkommittéer eller tas upp av kamrarna själva. I en särskild statut, beslutad den 1 november s. å., utvecklades denna på olika organ utspridda initiativrätt närmare. Sålunda utsträcktes den även till exekutivkommittéerna i autonoma republiker och autonoma områden, fastän deras förslag blott

fingo inges till nationalitetssovjeten, d. v. s. den federala kammaren. Vidare förordnades det, att Presidiet obligatoriskt skulle yttra sig över förslag, som väckts enbart i en kammare, innan frågan gick vidare till medkammaren.⁵ (Denna ärendenas gång gällde inte blott lagförslag utan även andra frågor, som kunde bringas inför en av kamrarna.)⁶ Alla dessa regler inskränktes i 1936 års konstitution till en enda: »det lagstiftande initiativet tillkommer i samma mån unionssovjeten och nationalitetssovjeten» (art. 38).

När det gäller att tolka uttrycket »det lagstiftande initiativet» uppstår det dock vissa vanskligheter. Syftet med att skänka parlamentet initiativmonopol vid lagstiftningen var tydligen historiskt sett att komma ifrån den lagstiftningskonkurrens, som förr etablerades mellan olika organ (i verkligheten har som tidigare nämnts detta syfte ej nåtts). Däremot kunde motivet knappast ha varit att avstå från att vid lagarnas förberedande utnyttja den sakkunskap, som finnes t. ex. i ministerrådet eller i förvaltningen överhuvudtaget. Tvärtom förutsätter statuten för lagutskotten, att dessa kunna begära att ministerrådet låter utarbeta lagförslag. Praxis har också gestaltat sig så, att lagförslag — och med lagförslag menas här framläggande av förslag till fullständig lagtext — fortfarande ex officio föreläggas kamrarna av ministerrådet eller Presidiet och att detta särskilt vid efterkrigssessionerna blivit allt vanligare. Lagförslagen kunna också frambäras av deputerade eller framläggas av utskotten, enligt den fullmakt att ta initiativ som statuten för lagutskotten innehåller eller i analogi därmed vad andra utskott beträffar. Även när lagförslag

framläggas av enskilda, torde de ha officiell karaktär och ha sitt ursprung i ministerrådet, Presidiet eller partiet.

Såsom ifrågavarande paragraf är formulerad tilldelas kamrarna som sådana och icke de deputerade initiativrätten. Varken i författningen eller arbetsordningarna talas det längre om någon enskild initiativ- eller motionsrätt. Initiativets karaktär av att vara kammarens anses tydligen vunnit genom att först dess president i förväg och därefter kammaren själv godkänner förslaget framläggande och uppförande på föredragningslistan.⁷

Budgetbehandlingen. Budgeten behandlas i form av en lag; den i mars 1947 godkända budgeten har sålunda till rubrik »Lag om Sovjetunionens statsbudget för år 1947». Med bortseende från de exceptionella förhållandena under kriget har budgeten oftast behandlats på årets första session och alltså undantagslöst sedan en del av den tid, som budgeten avser, redan passerat.

Trots att även budgeten till formen är av lags karaktär framlägges den av ministerrådet. På sätt som redan nämnts och i närvaro av finansministern har budgetförslaget före sessionen granskats av budgetutskotten, vilkas förslag ligga till grund för kammarbehandlingen. Samtidigt med budgetförslaget ha utskotten även att granska statsbokslutet för det näst-nästföregående året; sålunda behandlades 1945 samtidigt 1945 års budget och 1943 års bokslut. Efter finansministerns exposé över budgetläget vid ett kamrarnas gemensamma sammanträde heter det i en officiell redogörelse för 1947 års budgetdebatter i kamrarna, att »ett flertal deputerade föreslog inte bara att budgeten skulle kompletteras på vissa punkter utan kritiserade också ett antal mi-

⁵ *Vestnik CIK*, 1923, nr 10, art. 297.

⁶ *Malickij*, Sovjetskaja konstitucija, sid. 277.

⁷ Här förbigås helt frågan om lagbegreppet i Sovjetryssland i jämförelse med i andra länder. Att begreppet är snävare i Sovjetryssland är dock uppen-

bart, likaså att förvaltningsrätten fått ett utomordentligt omfång på civilrättens bekostnad. Här hänvisas blott till *Schlesinger*, Soviet legal theory, samt den auktoriserade sovjetryska läroboken *Golunski och Strogovitj*, Teorija pravo i gosudarstva.

nisterier och ministrar för otillfredsställande arbete samt krävde, att förrekommående missförhållanden utan dröjsmål skulle avhjälpas». ⁸ I samma debatt — som dock var något livligare än vanligt — deltog 22 deputerade i unionssovjeten och 23 deputerade i nationalitetssovjeten; samtliga unionsrepubliker voro företrädde i debatten. Medan finansministerns exposé gavs den 20 februari, pågingo kamrarnas debatter den 21, 22 och 24. Det heter vidare i referatet, att finansministern (Svrev) i sina slutord i bägge kamrarna understök det rättmätiga i mångas krav. Han angav, vilka förslag som ministerrådet kunde acceptera, t. ex. anslag till ett visst vägbygge, påskyndande av ett visst teaterbygge, ökade anslag till vissa sjukhusbyggen o. s. v. Sedan utskottets rapportör till sist haft ordet, godkändes i enlighet med ministerrådets ställningstagande budgetlagen enhälligt.

Det kan vara av intresse att nämna, att 1947 års budget upptar på inkomstsidan omkring 400 miljarder rubel. Genom finansutskotten föranleddes en ökning av utgifterna på 178 miljoner rubel och genom de under debatten framställda, av ministerrådet accepterade yrkandena ytterligare en ökning av sammanlagt 40 miljoner rubel. Till jämförelse kan nämnas, att år 1938, då budgeten omslöt något över 90 miljarder, budgetutskotten genomdrev en höjning av inkomsterna på omkring 1½ miljard. Då liksom eljest hade budgetdebatten en prägel av önskemål och kritik, allt dock invävt i långa och ordrika hyllningar av statsledningen.

Deputerades initiativrätt. Såsom redan framhållits i samband med behandlingen av lagförslag nämner författningen enbart den initiativrätt, som vid lagstiftningen tillerkänts envar kammare. Däremot sakna författningen eller arbetsordningarna föreskrifter, som reglera de enskilda deputerades motions- eller förslagsrätt; i den arbetsordning som gällde som komplement till 1923 års konstitution, fastslogs däremot som förut nämnts de deputerades förslags-

rätt i alla slags frågor, samtidigt som författningen även då tillerkände envar kammare en allmän initiativrätt. Såsom det framgått av den tidigare redogörelsen, har emellertid ibland ett självständigt lagförslag framlagts av deputerade. Det har dock därvid enligt förslagsställarens upplysning alltid stått en grupp bakom honom, t. ex. deputerade från olika angivna unionsrepubliker eller fackföreningsmedlemmar; »medmotionärernas» namn ha dock inte registrerats. Vidare ha de deputerade, med eller utan angivande av en grupp understödjande, rätt att väcka förslag vid behandlingen av budgeten eller lagförslag; dessa förslag motsvara närmast **amendement** enligt franskt språkbruk; och uppenbarligen bruka de åtminstone mestadels utformas blott muntligt. Även så ha deputerade föreslagit dagordningar efter ministerredogörelser. Och även en minoritet i ett utskott torde äga rätt att väcka ändringsförslag; denna rätt synes dock ej ha tillvaratagits. Där emot förekommer det inte, att deputeraderna allmänt väcka motioner. Av brist på tillräckligt källmaterial kan man ej komma längre i klarhet om de deputerades förslagsrätt och om den faktiska begränsning av denna, som ligger i att den så litet utnyttjas vare sig det gäller självständiga motioner eller amendement.

Läsningar. Endast en läsning förekommer. Någon tidsfrist mellan framläggandet av ett förslag och beslutet rörande detta är ej uppställd. De ärenden, som upptagits på sessionens dagordning, avverkas efter deras ordning på denna.

Samtidighet. Det ges inga regler om, huruvida behandlingen av ärendena i kammaren skall vara samtidig eller successiv, d. v. s. i senare fallet om ärendena skola vandra mellan kamrarna med prioritet för en av dem. Det saknas också regler om förhandlingsgången, ifall ett förslag blott skulle fram-

⁸ *Nyheter från Sovjetunionen* 1947, nr 28. Jfr i övrigt *Vasiliev*, a. a.

ställas i en kammare. I praktiken ha emellertid alla frågor tagits upp samtidigt och självständigt i kamrarna, varvid dock uttrycket »samtidigt» givetvis får modifieras med hänsyn till att kamrarna sammanträda på olika tider av dagen och att kamrarnas takt vid avverkandet av dagordningen kan vara snabbara eller långsammare. Även förslag, som initierats blott i en kammare, d. v. s. av dess utskott eller av en grupp deputerade inom denna, uppföras omedelbart på bägge kamrarnas dagordning och tas upp i samma ordningsföljd i bägge kamrarna.

Uppskjutande av frågor till ny session. I praxis har det veterligen inte förekommit, att Högsta Sovjet beslutat uppskjuta behandlingen av ett ärende till en följande session. Något förbud att förfara på så vis finnes dock inte inskrivet.

Debatten och debattrestriktioner.

Varken författningen eller arbetsordningarna innehålla några regler om talarnas ordningsföljd i debatterna. Det föreskrives endast, att kammarens president äger att fastställa rapportörer för de frågor, som stå på dagordningen, och att varje grupp om minst 50 deputerade kan utse en egen rapportör eller korrapportör (§ 2—3). Rapportörerna ha enligt arbetsordningarna en timme till sitt förfogande för rapporten och en halvtimme för sitt slutanförande. Korrapportörernas motsvarande talaretider äro 30 resp. 15 minuter (§ 4).

Trots debatternas fåtal men kanske med hänsyn till kamrarnas stora medlemstal stadga arbetsordningarna i övrigt generella begränsningar av talaretiden. De talare, som ej ha rapportörsuppgift, få sålunda tala blott två gånger i samma sak, första gången 20 och andra gången 5 minuter. För en deklARATION om motiven för sitt votum har en deputerad 3 minuter (§ 5—6 och 8—9). Att döma av protokollen ingripa dock inte presidenterna mot talare, som överskrida tiden.

Däremot innehålla arbetsordningarna intet stadgande om tvångs avslutning av en debatt. I verkligheten synes tvångs avslutning dock ej blott förekomma utan även vara tämligen vanlig vid debatter, som bli litet långdragna. Presidenten meddelar då, när en talare slutat, att yrkanden om debattens avslutning framställts — vem förslagsställaren är anges inte — och ställer omedelbart proposition på yrkandet, vilket alltid besvaras med ett enstämmigt ja. Hur många talare, som då eventuellt äro antecknade utan att få ordet, ges det ingen upplysning om. I övriga fall konstaterar presidenten endast, att talarlistan är genomgången och överläggningen avslutad. Även efter en tvångs avslutning få rapportörerna ordet för sina slutanföranden, och före vöteringar eller vöteringarna ges det uppenbarligen tillfälle att i korthet ställa yrkanden.

Arbetsordningarna (§ 6) förutsätta också en form av personliga deklARATIONER och sakupplysningar, som skola presenteras skriftligen och bringas till kammarens kännedom genom presidenten antingen omedelbart eller vid slutet av sammanträdet allt efter innehållet. Någon dylik deklARATION har inte kunnat påträffas i de undersökta protokollen.

Författningen eller arbetsordningarna känna inga sammanträden för lyckta dörrar.

Debattinläggen göras mestadels på ryska. Understundom förekommer det dock, att anföranden hållas på något av de många unionspråken; blott i vissa av dessa fall anges att anförandena omedelbart översatts till ryska. Ukrainskan anses så lika ryska, att översättning betraktas som obehövlig.

Om debatterna må ytterligare sägas, att de i hög grad avvika från t. ex. de nordiska riksdagarnas. Inläggen synas vara författade i förväg och upplästa från papperet. De innehålla nämligen nästan undantagslöst siffror och åter siffror eller paragrafer och åter paragrafer; vidare äro de späckade med citat särskilt ur Lenins och Stalins skrifter; ej sällan förgyllas de med verser

ur revolutionsdikter, Syftemålen med anförandena äro i främsta rummet att åstadkomma manifestationer; härvidlag ta redogörelser för utvecklingen i hembygden ett stort utrymme, ofta i form av jämförelser med tillståndet under tsartiden eller förhållandena i andra länder. Mera undantagsvis är temat kritiskt mot myndigheterna. Polemik mellan olika talare förekommer så gott som aldrig, om härvid bortses från rapportörernas kommentarer i slutanförandena. Representanterna för delstaterna avlösa varandra med sina vittnesmål, och mycket sällan talar mer än en representant för en och samma delstat i samma fråga. Allra mest karakteristiskt är enligt protokollen de ihållande bifallsropen till nästan varje talare både under dennes anförande och efter hans slutord. Dessa slutord forma sig så gott som undantagslöst till en hyllning åt kommunismen och dess olika ledare, i synnerhet Stalin. Ofta heter det i protokollen, att de deputerade — även mitt under debatterna — resa sig i ovationer för den ene eller andre ledaren. Även de fattade besluten bruka hälsas med applåder.

Interpellationsinstitutet.

Liksom i 1923 års författning finnes i 1936 års interpellationsrätten garanterad (art. 71). Den beröres i avdelningen om ministerrådet. Det heter, att ministerrådet eller en enskild minister, till vilken en deputerad ställt en interpellation, har skyldighet att senast inom tre dagar avge muntligt eller skriftligt svar i vederbörande kammare. Det räcker alltså med en enda deputerad som frågande och svarsplikten, som skall effektueras vid samma session, gäller utan varje inskränkning. I arbetsordningarna (§ 7) heter det vidare, att interpellationerna skola avfattas skriftligt och omedelbart bringas till kammarens kännedom genom kam-

marens president, till vilken de uppenbarligen skola inges. Då intet annat sägs, skola tydligen de sedvanliga debattreglerna gälla för en interpellationsdebatt.

Enligt tillgängliga akter har denna mycket liberala och hämningslösa interpellationsrätt aldrig någonsin utnyttjats. Däremot har det vid ett viktigt tillfälle inträffat, att en utrikespolitisk exposé begärts. Detta skedde vid vårsessionen 1939, sedan Litvinov avgått som utrikesminister och Molotov övertagit hans post. Utanför den för sessionen antagna dagordningen väcktes då vid en gemensam sittning en motion, som var undertecknad av sju deputerade, däribland fyra medlemmar av Presidiet, vari anhölls att Molotov skulle lämna kamrarna vid gemensamt sammanträde en exposé över det utrikespolitiska läget. Sedan Molotov i förväg accepterat denna framställning godkändes den enhälligt. Vid nästföljande sammanträde gav Molotov sin redogörelse. Efter denna antog församlingen en motion, enligt vilken exposén helt och fullt godkändes. Vid ett par följande sessioner lämnade Molotov liknande exposéer, men då inskrevos dessa vid sessionens början på föredragningslistan.⁹

Arvode.

Till en början utbetalades i Sovjetunionen ej arvode till de deputerade i denna deras egenskap utan de fingo nöja sig med ersättningarna för andra statliga eller liknande uppdrag. Efter 1923 års författningsreform beslöts dock 1925 att utbetala dagtraktamente under sessionerna. Därjämte beviljades fria resor på alla järnvägar och med andra kommunikationsmedel. Omedelbart sedan kamrarna i enlighet med den nya konstitutionen valts, beslöts — vid gemensamt sammanträde med kamrarna — att införa ett fast, hela året löpande arvode om 1 000 rubel per månad, jämte ett dagarvode under sessionerna på

⁹ Uppgifterna äro hämtade ur protokollen för sessionerna 25—31 maj 1939,

29 mars—4 april 1940 och 1—7 augusti 1940 samt *Ny Dag* 1 november 1939.

150 rubel förutom fria resor. Därjämte uppfördes i budgeten två anslag om 300 000 rubel att utgå till presidentskapen i de bägge kamrarna med hänsyn till dessas kontakt med deputerade och för representationsutgifter. Det fasta arvodet motiverades med att de deputerade såsom redovisningsskyldiga inför folket voro tvungna att underhålla direkta förbindelser med valkretsen.

»Dessa förbindelser ålägga deputerade att företa resor för att besöka väljarna eller att studera kolchoserna och statens anläggningar; de göra en vidlyftig korrespondens nödvändig, likaså mottagningar för väljarna.» Vidare hänvisades till att de deputerade förlorade arbetsförtjänst, behövde köpa centrala och lokala tidningar samt hålla sig à jour med ny litteratur.¹

KÄLLOR OCH LITTERATUR.

Till grund för ovanstående framställning ligga i allt väsentligt, och i den utsträckning de finnas i svenska offentliga bibliotek, de stenografiska protokollen — från andra sessionen 1938 har blott en i Moskva tryckt tysk översättning varit tillgänglig — från Sovjetunionens Högsta Sovjet, den sovjetryska författningssamlingen, Sovjetencyklopedien samt ryska tidningar och tidskrifter, företrädesvis *Izvestija*, *Pravda* och tidskriften *Sovetskoje gosudarstvo i pravo*. Detta materiel har försetts författaren i form av översättningar av akter eller sammanställningar, utförda inom Stockholms Högskolas statsvetenskapliga disciplin enligt en av författaren förelagd plan och ingående i en sedan sommaren 1946 igångsatt större undersökning.

I övrigt ha utnyttjats svenska tidningar, särskilt *Nyheter* från Sovjetunionen och *Ny Dag*, den amerikanska tidskriften *New Leader* (utgivare William Henry Chamberlin), samt diverse utländska tidskrifter med uppsatser eller bulletiner från eller om Sovjetryssland. En svensk översättning av 1936 års författning finnes i *Sovjetstaten*, Arbetarkulturs förlag, Stockholm 1943. Bland arbeten helt eller delvis berörande Sovjetryssland må följande här anföras:

Berlin, K.: *Forfatningsudviklingen i forskjellige fremmede Lande*, 1. och 3. uppl., Köpenhamn 1927 och 1938; — *Duranty*, W.: *S. S. S. R., Sovjetrysslands historia* (sv. övers.), Malmö 1945; — *Golunski*, S. och *Strogovitj*, M., *Teorija prava i gosudarstvo*, Moskva 1940, (denna bok är utarbetad på uppdrag av Sovjetunionens justitiedepartement och förf. har haft tillgång till en översättning i sammandrag); — *Karlgren*, A.: *Stalin*, Stockholm 1941; — *Lenin*, V. E.: *Revolutionen och staten*, Samlade skrifter i urval, Tolvte bandet, Stockholm 1935; — *Malickij*, A.: *Sovjetskaja konstitucija*, 2. upplagan, Moskva 1925 (översättning i utdrag); — *Mandel*, William M.: *A guide to the Soviet Union*, New York 1946; — *Schlesinger*, R.: *Soviet legal theory*, London 1945; *Simmons*, Ernest J.: *USSR, A concis handbook*, edited by Ernest J. Simmons, New York 1947; — *Stucka*, P.: *Ucenie o sovetiskom gosudarstve i ego konstitucii*, Moskva 1931 (översättning

¹ Se *Pervaja sessija, Verhovnogo Soveta*, 12—19 januari 1938, sid. 122 f. Frågan föranledde ingen debatt och beslutet var enhälligt. För att bedöma rubelns realvärde må nämnas, att enligt lönedekretet av den 16 sept. 1946 en specialarbetares månadslön anges till 550 à 700 rubel och en specialisthant-

langares till 410 à 500 rubel. Den nominella lönestegringen sedan 1938 beräknas till 65 à 75 procent. Allt enligt uppgifter av *Adrian* i uppsatsen *Peut on connaitre le pouvoir d'achat du Travailleur soviétique?*, *Monde Nouveau*, april 1947.

i utdrag); — *Tingsten, H.*: Demokratiens seger och kris, (i serien Vår egen tids historia), Stockholm 1933; *Vasiliev, A.*: The permanent committees of the Supreme Soviet of the USSR, översättning från Sovetskoje gosudarstvo i pravo, tryckt i American Review on The Soviet Union, juni 1941.

Någon systematisk framställning om arbetsformerna i Högsta Sovjet har veterligen inte gjorts eller i vart fall inte varit tillgänglig i Sverige; endast hos Mandel och Vasiliev kan man läsa ett par sidor främst om de permanenta utskotten.

I den här föreliggande framställningen har det — främst av utrymmesskäl — blott i särskilda fall ansetts behöfligt att göra nothänvisningar till det ryska parlamentstrycket. Det torde i de flesta fall vara tillräckligt med ett ange vid vilken session ett visst förfaringsätt tillämpats eller ett visst beslut fattats.

TJECKOSLOVAKIEN

Den följande framställningen avser arbetsformerna i den tjeckoslovakiska nationalförsamlingen under mellankrigsåren fram till landets ockupation 1939.

Den tjeckoslovakiska nationalförsamlingen bestod alltifrån författningens ikraftträdande till tyskarnas ockupation av två kamrar, senaten och deputeradekammaren. Senaten räknade 150 ledamöter och valdes genom allmän, lika, direkt och hemlig rösträtt enligt proportionell valmetod. Deputeradekammaren hade 300 ledamöter, vilka valdes på samma sätt som senatorerna. Mandattiden var för senaten 8 år och för deputeradekammaren 6 år. Rösträttsåldern var resp. 26 och 21 år.

Beträffande kamrarnas kompetens gällde följande. Ett lagförslag, som antagits i deputeradekammaren men förkastats i senaten, blev lag trots detta, om deputeradekammaren förnyade sitt beslut med absolut majoritet av ledamöterna. Om senaten förkastade ett lagförslag med 3/4 majoritet av sina ledamöter, blev detta dock lag, om deputeradekammaren antog lagförslaget med 3/5 majoritet. Parlamentarismen var inskriven i författningen, men det parlamentariska styrelsesättet var baserat blott på deputeradekammaren, som ensam hade rätt att avge misstroendeotum mot regeringen.

Vid val av statspresident, vilkens mandattid var sju år, var dock senaten jämställd med deputeradekammaren, i det att kamrarna gemensamt bildade elektorsförsamling.

För att rätt förstå det tjeckoslovakiska styrelsesättets funktion under mellankrigsåren bör den utanför författningen stående »Petra»-institutionen även nämnas. »Petra» (= 5) var ett inofficiellt »utskott», bestående av ledarna i parlamentet för de grupper, som samverkade i de så gott som notoriska koalitionsregeringarna, vilka i stort sett sammansattes av samma partier hela tiden och förlänade åt regeringsättet en förhållandevis mycket stor stabilitet. Till detta partiledarutskott, vars numerär alltefter koalitionen omfattning kunde variera kring siffran 5, voro de stora avgörandena förlagda, och ofta togos viktigare frågor upp först till debatt och kompromiss i detta utskott innan regeringen började diskutera dem. Detta parlamentskollegium, som ingenstans omnämnes i författningen eller arbetsordningarna, dirigerade i hög grad regeringens och därmed också landets politik.¹

Även partiväsandets fasta och slutna form bör inledningsvis nämnas. Fraktionerna voro erkända i arbetsordningarna och såväl i senaten som i deputeradekammaren sutto medlemmarna bänkade efter fraktioner. Systemet med partibeslut såsom tvingande för minoriteten drevs så långt, att en medlem eller »hospitant» (ung. partisympatisör) som lovat väljarna att stödja partiet eller verka för en viss lösning av en fråga men sedan vägrade att respektera partibeslutet, kunde av valdomstolen dömas till avsättning för ohederligt uppträdande. Vid tillsättning

¹ Se *Táborsky*, sid. 104 ff. Se om författningen i övrigt *Berlin*, sid. 118 ff.

och *Tingsten*, Demokratiens seger och kris, sid. 649—54.

av utskott röstade partiets ledare eller sekreterare för hela partiet jämte hospitanter.

Sessioner.

Det tjeckoslovakiska parlamentet, nationalförsamlingen, inkallades av republikens president till två ordinarie sessioner varje år: en vårsession, som började i mars månad och en höstsession, som började i oktober. Dessutom kunde bägge kamrarna vid behov inkallas till extra ordinarie session. Kamrarnas sessioner började och slutade alltid samtidigt. (FU §§ 28, 29). Sessionerna blevo till sist praktiskt taget permanenta, i det att endast en »semesterperiod» på sex veckor till två månader skiljde dem från varandra.²

De extraordinarie sessionerna voro mycket korta och förekommo icke alls under 30-talet, då de ordinarie sessionerna blivit nästan permanenta. Särskilda bestämmelser om de extraordinarie sessionerna funnos både i författningsurkunden (FU § 28: 2, 3) och i de arbetsordningar, som varje kammare för sig antagit.³ Statspresidenten kunde själv avgöra, om en extra ordinarie session skulle inkallas. Han var skyldig att inkalla parlamentet i två fall: 1) om majoriteten av deputeradekammaren eller senaten med angivande av överläggningsämne anhöll därom hos konseljpresidenten; 2) om minst fyra månader förflutit sedan den sista ordinarie sessionen avslutats och två femtedelar av en kammars ledamöter begärde inkallelse. Statspresidenten måste i detta fall inkalla kamrarna i så god tid att de kunde sammanträda inom 14 dagar räknat från den dag, då anhållan om session överlämnades. Om statspresidenten underlät detta, skulle kamrarna sammanträda inom ytterligare 14 dagar på kallelse av talmännen.

Avslutning och ajournering av sessionerna ankom på statspresidenten. Ajournering skedde för en tid av högst en

månad och kunde endast beslutas en gång per år. Något direkt beslut om sessionens avslutning förekom ej. (FU § 30).

Sammanträdestider för plena och utskott. Veckans första plenum började tisdag eftermiddag, och de övriga höllos därefter onsdag, torsdag och fredag; sistnämnda dag slutade plenum tidigt på eftermiddagen. Eftermiddagsplenum började vid 2—3-tiden och pågick till 10—11-tiden med måltidspaus vid 8—9-tiden. Förmiddagsplenum började vid 11-tiden och slutade bortsett från fredagar i regel ej före kl. 6. En paus gjordes ibland på eftermiddagen.⁴ Talmännen bestämde sammanträdenas längd; om en ledamot föreslog att sammanträdet skulle fortsätta, avgjorde dock kammaren frågan, något som skedde utan debatt genom enkel omröstning. (AO § 39). Presidiet fastställde även tidpunkten för nästa sammanträde. Om 100 ledamöter önskade en annan sammanträdestid, avgjorde kammaren detta genom enkel omröstning. Hade kammaren icke haft något sammanträde på 14 dagar, var talmannen förpliktad att inom tre dagar utlysa plenum, om regeringen eller minst 2/5 av kammarens ledamöter så önskade. (AO § 40).

Utskotten sammanträdde på morgonen eller kvällen. Måndagen, som var fri från plena, användes dessutom i sin helhet till utskottssammanträden.

Fraktionerna hade samtliga egna sammanträdesrum i parlamentshuset, med utrymmen och sittplatser i mån av nummerär. Partimöterna voro gemensamma för senatens och deputeradekammarens gruppmedlemmar. De höllos i regel inte på några bestämda tider utan alltefter behov, enligt uppgift ungefär en gång i veckan genomsnittligen. Vid dessa möten närvaro i regel ledningarna för och tjänstemännen i partiorganisationen

² Enligt uppgift av Táborsky.

³ Sander II, AO § 4.

⁴ Enligt Pauli.

även i de fall då dessa ej tillhörde parlamentet.⁵

Tid för propositioner och motioner.
Någon bestämd tid för avlämnande av regeringsförslag och motioner var ej stadgad. De kunde framläggas i nationalförsamlingen när som helst under sessionstiden.

Utskottsväsendet.

Utskotten i det tjeckoslovakiska parlamentet ha betecknats som »kamrarnas viktiga verkstäder»; allting diskuterades i detalj, sakkunniga inkallades och i utskottens utlåtanden gjorde kamrarna vanligtvis inga eller blott små ändringar efter generaldebatterna.⁶ Å andra sidan har det sagts, att just förhandenvärdet av koalitionsregeringar med majoritet i bägge husen gjorde utskotten ganska maktlösa gentemot exekutivmakten. Ärendena hade tidigare dryftats i »Petra», i departementet och i under regeringen hörande råd samt voro däri- genom ofta i sak avgjorda. Utskottsbehandling blev därför merendels ganska formell, och utskottssammanträdena blevo korta.⁷

I nationalförsamlingen valdes två gemensamma utskott, det ständiga utskottet och spar- och kontrollkommissionen. De övriga utskotten voro kammarutskott. Såsom närmare beröres i det följande kunde dock även kammarutskotten ha gemensamma överläggningar.

Ständiga utskottet.

Kamrarna hade att välja ett ständigt utskott för tillvaratagande av representationens rättigheter (FU § 54). Författarna till den tjeckoslovakiska författningen hade ett dubbelt syfte när de föreslogo detta utskott — som i allmänhet rätt och slätt kallades »ständiga utskot-

tet». För det första skulle detta utskott utgöra ett organ för parlamentarisk kontroll av den exekutiva makten, då parlamentet icke var samlat. För det andra ville man ej ge exekutiven rätt att utfärda provisoriska lagar mellan parlamentssessionerna utan förbehålla ett ständigt parlamentsutskott att gemensamt med regeringen utöva denna befogenhet.⁸

Utskottet bestod av 24 medlemmar, 16 från deputeradekammaren och 8 från senaten, vilka valdes på ett år. Utskottets kompetens sträckte sig över alla frågor inom nationalförsamlingens legislativa och administrativa kompetensområde med undantag av a) val av republikens president och vicepresident; b) ändring av konstitutionen och ändringar beträffande offentliga myndigheters kompetens; c) påläggande av nya skatter och andra finansiella bördor av permanent karaktär; utvidgning av militära förpliktelser; en fast ökning av statens utgifter; dispositionen av statens egendom; samt d) samtycke till krigsförklaring.

Utskottet fattade sina beslut med enkel majoritet i närvaro av en absolut majoritet av medlemmarna. Förslag till provisoriska lagar kunde endast tas upp till behandling efter förslag från regeringen. De måste antas med absolut majoritet och fordrade dessutom statspresidentens samtycke. Presidenten ägde ett absolut veto mot utskottets beslut. Vidare skulle besluten underställas en konstitutionell domstols prövning. Så snart som parlamentet åter sammanträdde, skulle alla det ständiga utskottets beslut godkännas inom två månader. Om så icke skedde, förlorade de sin giltighet.

Då kamrarnas sessioner voro nästan permanenta, blev det ständiga utskottets verksamhet i praktiken mycket liten.

⁵ Enligt Paul.

⁶ Enligt Paul.

⁷ Den förra uppfattningen kommer till synes hos *Táborsky*, sid. 55—56; den

senare uppfattningen har muntligt uttryckts av Paul.

⁸ *Táborsky*, sid. 71 ff., Slg. 1920. Nr 327, sid. 899.

Spar- och kontrollkommissionen.

Den för bägge kamrarna gemensamma spar- och kontrollkommissionen hade samma sammansättning som det ständiga utskottet men valdes för hela legislaturperioden. Dess uppgifter voro fixerade i en särskild lag av den 28 december 1932.⁹ Kommissionen skulle verka för sparsamhet i statens förvaltning och i skötseln av statliga eller av staten förvaltade företag, inrättningar, fonder och anstalter samt kontrollera denna förvaltning. Kommissionen, som närmast motsvarade den svenska statsrevisionen, arbetade året runt. Inom kommissionen utfördes det huvudsakliga arbetet av ett arbetsutskott, bestående av presidiet, de två sekreterarna samt tre till sex ledamöter. Detta utskott var enligt vissa detaljerade regler befullmäktigat att företa särskilda undersökningar med vittnesmål. Utskottet skulle avge berättelser till kommissionen, som i sin tur avgav utlåtanden till kamrarna; innehöllo dessa positiva förslag, skulle de före plenarbehandlingen remitteras först till deputeradekammarens och därefter i vanlig ordning till senatens budgetutskott.

Ständiga kammarutskott.

Varje kammare valde dessutom i enlighet med arbetsordningen följande fasta eller ständiga utskott: initiativ-, budget-, immunitets- och inkompatibilitetsutskott. (AO §§ 23, 24 och 51.) De tre sistnämnda utsågos vid början av varje session av respektive kammare, medan initiativutskottet valdes på två år. Initiativutskottet hade att företaga en första granskning av ledamöternas självständiga motioner — alltså inte regeringsförslag eller tilläggsmotioner — och kunde självt slutgiltigt avslå dessa;

det fanns dock en möjlighet för motionären att taga upp frågan i plenum. Annars begränsades initiativutskottets uppgift till att besluta, till vilket utskott som en motion skulle hänvisas. Ibland hade initiativutskottet och ett annat utskott gemensamma överläggningar. Utskottet tjänstgjorde alltså som ett slags filtreringsinrättning. (AO § 23.)¹ Budgetutskottet handlade alla egentliga budget- och skatteförslag och även alla andra lagförslag, såvida genom dem statskassan skulle belastas utöver den redan fastställda budgeten. (AO § 24.) Immunitetsutskottet skulle behandla ärenden rörande folkrepresentanternas juridiska immunitet. (AO § 51). Inkompatibilitetsutskottet hade främst att sörja för tillämpningen av den s. k. oförenlighetslagen, som föreskrev att ledamöterna ej fingo ha vissa angivna sysselsättningar särskilt i statstjänst vid sidan av sitt ledamotskap.²

Därjämte tillsatte enligt praxis varje kammare ett utskott för ett vart departements ärenden. Sålunda valdes utrikes-, försvars-, jordbruks-, undervisnings-, hälsovårds-, social-, handels-, justitie-, järnvägs-, post- och telegraf-, folkhushållnings- (tidvis) och finansutskott samt utskott för offentliga arbeten. Dessa 13 utskott tillkommo först som särskilda utskott enligt AO § 22 : 2, vilken föreskrev att särskilt utskott med noggrant angiven kompetens kunde tillsättas för speciella frågor och särskilt för beredning av omfångsrika och viktiga lagutkast.³ Därefter förklarades de i enlighet med AO § 22 : 3 för permanenta efter förslag från regeringen, talmannen eller 21 ledamöter i kammaren. Ett permanent utskott kunde med regeringens samtycke arbeta även efter sessionens slut.⁴

Utöver alla dessa utskott tillsatte varje kammare ett konstitutionsutskott och ett s. k. enquêteutskott för undersök-

⁹ Slg. Nr 205. 1932.

¹ Enligt Táborsky.

² Epstein, sid. 535.

³ Sander II, AO § 22. Adamovich, sid. 109 och 125 ff.

⁴ Sander II, AO § 22:2, 3. Sander I. sid. 272.

ning av frågor av offentlig natur. Till dessa senare utskott hade departementen att lämna erforderliga informationer. I senaten valdes dessutom ett domstolsutskott, som handhade frågor rörande straffrättsligt åtal mot presidenten eller någon regeringsmedlem.⁵ Enquêteutskott, utrustade med rätt till vittnesförhör, kunde tillsättas på endera kammarens beslut. Likaledes kunde kammaren bemyndiga ständiga utskott att fungera som enquêteutskott. Det bör dock observeras, att rätten att utrusta ett utskott med enquêtekompetens tillkom majoriteten och inte en minoritet. Därigenom fick detta kontrollinstitut ingen större betydelse.⁶

Om utrikesutskottet må nämnas, att detta inte intog någon särställning utan huvudsakligen blott var ett beredningsorgan, d. v. s. hade till uppgift att avge utlåtanden över regeringsförslag eller motioner i interna frågor. Det stod dock utrikesutskottet liksom andra utskott öppet att inbjuda regeringsmedlemmar att delta i och lämna upplysningar vid utskottets förhandlingar. Utskottet hade vid sitt arbete tillgång till sakkunskap av en kommitté av utrikespolitiska experter.⁷

En lag av den 12 mars 1937 stadfäste och reglerade gemensamma förhandlingar mellan utskotten i deputeradekammaren och senaten.⁸ Vissa utomordentligt viktiga lagförslag — med undantag av förslag till budget- och försvarslagarna (FU § 41:3) — skulle föreläggas båda kamrarna samtidigt. Ordföranden i deputeradekammarens utskott hade att kalla detta och motsvarande senatsutskott till en första gemensam rådplägnings, som han själv ledde. De fortsatta gemensamma överläggningarna leddes i regel växelvis av ordförandena i de båda kammarutskotten. 1/3 av utskottsledamöterna måste vara närvarande. Blott enkel majoritet ford-

rades vid omröstning. Underutskott kunde tillsättas, till vilka bestämda ärenden hänvisades. Efter rapportörens slutord vid de gemensamma överläggningarna höllo de bägge utskotten ifråga enskilda sammanträden, då det definitiva ställningstagandet skedde. Nya gemensamma överläggningar skulle äga rum, om utskotten fattade avvikande eller motstridiga beslut; därefter höllos åter nya enskilda sammanträden med omröstning i tvistefrågorna. Efter denna utskottsprocedur togs ärendet först upp i deputeradekammaren och dess beslut delgavs därefter senatens talman. Vid överensstämmelse med senatsutskottets förslag fördes frågan upp på senatens dagordning. I annat fall hänvisade senatens talman ånyo ärendet till vederbörande utskott, innan det togs upp i senatens plenum.

Utskotten tillsattes genom val, i de flesta fall för legislaturperiod. Om minst 21 ledamöter föreslogo proportionellt valsätt, användes detta. (AO § 63). I praktiken har detta valsätt alltid använts. Platserna i utskotten fördelades proportionellt mellan de registrerade politiska partierna eller, som de kallades, klubbarna. (AO §§ 15—17). Ingående bestämmelser om valproceduren funnos; bl. a. ägde partiets ordförande eller annan företrädare att rösta för partiets registrerade tal av medlemmar och sympatisörer («hospitanter»), oberoende av om medlemmarna voro närvarande eller ej vid valet, och vidare tilläts teknisk samverkan mellan grupperna. De som röstade voro alltså förutom partiordförandena blott de partilösa, som röstade individuellt. Det var praxis att utskottsordföranden togs från samma parti som ministern i det departement, vilket motsvarade utskottet.⁹

Utskotten valde själva sina ordförande. I de bägge ständiga, gemensamma ut-

⁵ Epstein, FU § 52, Sander I, sid. 255 och Slg. Nr 36, 1934.

⁶ Adamovich, sid. 262 ff.

⁷ Jfr Brusewitz, sid. 229, som påvisar

likheten mellan de franska och tjeckoslovakiska utrikesutskotten.

⁸ Slg. Nr 41. 1937.

⁹ Enligt Paul.

skotten tillsattes ordföranden och andre vice ordföranden bland medlemmarna från deputeradekammaren samt förste vice ordföranden bland medlemmarna från senaten. I övrigt föreskrevs att det skulle väljas tre vice ordförande samt att sekreteriatet — vilket skulle bestå av 1—3 personer — skulle tas ur utskottets krets. Nyval av presidiet kunde när som helst anställas, om utskottets absoluta majoritet så beslöt. I utskotten kunde eller i vissa fall skulle även suppleanter väljas.

Parlamentsledamöterna voro i regel medlemmar av endast ett utskott.¹ Dock förekom det att ledamöter från Prag voro ledamöter i flera.² Det fanns ett stadgande (AO § 29: 1) att en kammarledamot, som invalts i ett utskott, måste åta sig uppdraget, om han inte redan var medlem i två andra utskott. På grund av den begränsade utskottssysselsättningen fick stadgandet ingen betydelse eller tillämpning.

Budgeten framlades som förslag till finanslag varje år och behandlades i de ständiga budgetutskotten. Budgetförslaget var försett med två bilagor, den ena en översiktlig sammanställning av årets inkomster och utgifter och den andra ett förslag till statliga investeringar under det kommande budgetåret. Budgetåret sammanföll med kalenderåret.³

Talmännen hade rätt att bevista utskottssammanträdena.

Regeringsmedlemmar och av dem förordnade ämbetsmän voro berättigade och efter utskottsbeslut även förpliktade att delta i utskottssammanträdena och yttra sig. De kunde även ställa yrkanden. Parlamentsledamöter hade rätt att närvara vid utskottsförhandlingar, som icke av utskottet förklarats för hemliga. Utskotten ägde rätt att vid behov upptaga stenografiska referat av sina förhandlingar.

Kamrarnas presidier.

Ledningen av nationalförsamlingens arbete låg hos respektive kamrars presi-

dier, som bestodo av en talman och sex vice talmän. Dessutom tillsattes ett flertal funktionärer, däribland i deputeradekammaren 10 sekreterare och 8 ordningsmän.

Talmännen liksom övriga funktionärer valdes i början av legislaturperioden först för en månad liksom på prov och därefter för hela den återstående legislaturperioden; en majoritet av kammaren kunde dock vid början av en session skriftligen begära nyval, som då skulle förrättas vid nästföljande plenum. Presidiet fungerade även efter nyval av kammaren tills denna första gången sammanträdde, men förhandlingarna öppnades och leddes då av ministerpresidenten tills kammaren konstituerat sig. Talmannen fick yttra sig i en debatt men måste då under frågans fortsatta behandling avstå från att återtaga sin talmansfunktion. Talmannen och vice talmännen bildade presidiet, som i sin ledning av kammarens arbete var beslutsmässigt i närvaro av hälften d. v. s. fyra.

Ärendenas behandling i kamrarna.

Behandlingen av de i kamrarna framlagda ärendena var successiv. Regeringsförslag i budget- och försvarsfrågor förelades först deputeradekammaren. Sedan ett förslag efter behandlingen i deputeradekammaren kommit senaten tillhanda, hade denna kammare att fatta sitt beslut inom sex veckor eller, då det gällde budget- och försvarslagar, inom en månad. Deputeradekammaren var skyldig att behandla förslag översända från senaten inom tre månader. (FU §§ 41, 43.) Förslag, som väcktes i senaten, behandlades först där. Alla frister utom enmånadsfristen för budget- och försvarslagsförslagen kunde förlängas eller förkortas efter överenskommelse mellan kamrarna.

¹ Enligt Táboraky.

² Enligt Paul.

³ AO § 24, *Adamovich*, sid. 264.

Vid ärendenas behandling i kamrarna företogs två läsningar beträffande lagförslag och fördrag samt en läsning i fråga om de övriga förslagen.⁴ Före utskottsbehandlingen kunde dock i vissa fall en förberedande debatt anordnas, varvid en regeringsledamot skulle presentera förslaget och partiledarna skulle få yttra sig, dock utan att ställa några yrkanden. Den första läsningen kunde talmannen uppdelas i en general- och en specialdebatt, om förslaget var omfångsrikt eller frågan särskilt viktig. (AO § 43). Andra läsningen ägde rum tidigast 24 timmar efter den första läsningens slut. Under denna läsning var all debatt utesluten, och förslag kunde endast väckas om ajournering av omröstningen, remiss till utskott eller beriktigande av språk-, skriv- eller tryckfel eller stilistiska ändringar.⁵

De årliga finans- och försvarslagarna hade prioritet framför andra frågor. Ett annat slags prioritet, som icke gällde tidpunkten för en frågas behandling men väl behandlingens längd, fanns mycket detaljerat reglerad i arbetsordningen. Om en regeringsproposition eller ett förslag från en ledamot fordrade snabb behandling, kunde på förslag av regeringen, presidenten eller 2/5 av kamrarnas ledamöter en avkortad behandling äga rum. Ett sådant förslag skulle uppsättas på föredragningslistan minst 24 timmar i förväg. Om förslag till avkortad behandling fattade kammaren beslut utan debatt. (AO § 55.)

Varje kammare kunde besluta s. k. resolutioner, som inte tarvade medkammarens bifall. Kammaren kunde genom dylika resolutioner — som förekommo särskilt i sammanhang med budgetbehandlingen — hos regeringen begära åtgärder i en viss fråga, t. ex. utredningar eller förslag till en följande parlamentssession. Resolutionerna voro alltså närmast att jämföra med »skrivelser» i den svenska riksdagen.⁶

Avslutning av en session förde ej med sig samma verkningar som t. ex. i Sverige eller England. Arbetet i de båda kamrarna fortsatte från den punkt, vid vilken de avslutades under föregående session, såvida icke statspresidenten i sitt dekret uttryckligen bestämde något annat. (AO §§ 4, 43: 3.) Också på regeringens förslag eller på ett initiativutskotts förslag med instämmande av regeringen kunde en kammare besluta att ett utskott finge uppdrag att fortsätta överläggningen i enlighet med de vid föregående session redan fattade besluten. Utskott, som förklarats för permanenta, kunde också efter en sessions avslutning fortsätta sina överläggningar, om regeringen samtyckte.

Om en kammare upplöstes eller dess valperiod utgick innan den för andra gången fattat beslut i en fråga eller på nytt till behandling upptagit ett förslag, som antagits i medkammaren, kunde dessa frågor upptagas under den nya sessionen; besluten räknades då som andra beslut och ej som första. (AO § 4.)

Rapportörssystemet.

Utskottsordföranden tilldelade en ledamot uppdraget att vara rapportör i den till utskottet hänvisade frågan. Om invändningar gjordes häremot, valdes rapportören genom enkel omröstning utan debatt av utskottet. (AO § 30). Endast uti initiativutskottet var minoriteten berättigad att välja en s. k. »korreferent». I sak talade i detta utskott endast referenten och korreferenten; på förslag av ordföranden kunde utskottet utan debatt genom omröstning inskränka tiden för referentens och korreferentens anföranden, ehuru ej till mindre än 10 minuter. (AO § 23.) Rapportören föredrog ärendet i utskottet, författade ett motiverande utlåtande och företrädde sedan i kammaren utskottet i frågan. Utskottet kunde befullmäktiga rapportö-

⁴ Sander II, AO § 54, Adamovich, sid. 111.

⁵ Adamovich, sid. 111.

⁶ Adamovich, sid. 262.

ren och ordföranden att tillsammans utarbeta utlåtandet och lämna detta direkt till kammaren. Utlåtandet underskrevs av ordföranden och rapportören. Det överlämnades till kammarens kansli och trycktes under uppsikt av rapportören. En minoritet bestående av minst 1/5 av medlemmarna i ett utskott kunde avge ett särskilt utlåtande. Det var dock inte tillåtet för denna minoritet att välja en särskild rapportör till kammardebatten. (AO § 33.)

Såväl i special- som i generaldebatten erhöll rapportören först ordet. Om en rapportör överträdde sina befogenheter, kunde talmannen utse en annan medlem av utskottet till rapportör. Även slutrepliken hade talmannen att ge rapportören, varefter ingen ledamot fick yttra sig. (AO §§ 43:2, 44:3.)

Inte blott regeringsmedlemmar utan även av regeringen utsedda företrädare t. ex. bland departementstjänstemännen hade rätt att tala i kammaren. Infann sig ej regeringsledamot, som kammaren önskade höra, kunde den genom vanligt beslut ålägga honom att infinna sig. (AO 3, 46.)

Omröstningen skedde i första omgången genom handuppräckning eller uppresning. Talmannen eller 50 ledamöter av deputeradekammaren respektive 25 av senaten kunde vid tveksamhet om utgången begära rösträkning. Denna skedde med sedlar, tryckta med vederbörande ledamots namn. Vid lika röstetal förföll förslaget.

Regler om kворum och kvalificerad majoritet.

För att en kammare skulle vara beslutsmässig fordrades enligt författningsurkunden (§ 32), att 1/3 av alla ledamöter var närvarande («presenskvorum»). För att beslutet skulle bli giltigt fordrades dessutom absolut majoritet

bland de närvarande («konsenskvorum») (FU § 32). Det kunde sålunda räcka med att något över en sjättedel röstade för ett förslag.

Vissa särbestämmelser hade dock uppställts:

1) I bägge kamrarna fordrades 3/5 majoritet av samtliga ledamöter för beslut om krigsförklaring och beslut om ändring av författningsurkunden, dess beståndsdelar och alla andra författningslagar. Detta innebar som synes en avsevärd skärpning i jämförelse med föregående stadgande. Dels fordrades givetvis närvaro av 60 % av alla ledamöter i kammaren och dels att likaledes 60 % av alla ledamöter (ej blott de närvarande) voro ense om beslutet (FU § 33).

2) I deputeradekammaren gällde särskilda kворumregler i händelse av ett straffrättsligt åtal mot statspresidenten och vid beslut om regeringens juridiska och politiska ansvarighet; ett beslut om åtal mot statspresidenten, konseljpresidenten eller regeringsmedlemmar kunde endast fattas med 2/3 majoritet i närvaro av 2/3 av kammaren (FU § 34).

3) För beslut om misstroendevotum mot regeringen fordrades närvaro av absolut flertal av ledamöterna och absolut röstövertikt (FU § 75).⁷

4) Särskilda regler gällde vidare bl. a. i de fall, då antingen ett lagbeslut återställdes av presidenten eller samstämmiga beslut mellan de bägge kamrarna ej uppnåts (FU §§ 44, 48).

Trots alla kворumregler var det en allmän klagan, att ledamöterna uteblevo från sammanträdena.⁸

Restriktioner.

Yttranderätten. Åtskilliga bestämmelser om restriktioner för yttranderätten i kamrarna funnos. Kammarledamot fick ej tala mer än två gånger i samma

⁷ Se även *Sander II*, AO § 56.

⁸ Se t. ex. *Sander II*, sid. 36 ff. och senatens där återgivna författningsut-

skotts utlåtande över frånvarofrekvensen 1933.

fråga. Kammaren kunde på förslag av talmannen eller någon ledamot genom omröstning besluta att tiden för talarna inskränktes vid generaldebatt till en halv timme och vid specialdebatt till 10 minuter; i båda fallen hade dock utskottets rapportör den dubbla tiden (AO § 45: 5, 6). Det var praxis att varje klubb fick disponera en mot klubbens styrka proportionell del av debatten.⁹

Varje ledamot kunde föreslå debattens tvångs avslutning. Kammaren tog ståndpunkt till yrkandet genom enkel omröstning utan debatt. Dylig clôture skulle dock ej få beslutas förrän fyra talare yttrat sig i debatten (AO § 47: 3). Sedan beslut fattats om debattens avslutning, kunde endast en huvudtalare för och en huvudtalare mot det diskuterade förslaget erhålla ordet. Dessa utsågos efter överenskommelse mellan dem, som voro upptagna på talarlistan. Var det inte möjligt att inom fem minuter uppnå enighet om vilka, som således skulle få tala, avgjordes frågan av sekreterarna i kammaren genom lottdragning. Den som därvid lottades att tala, kunde dock avstå ordet till någon annan ledamot som var uppförd på talarlistan. Efter de bägge hade dock som tidigare nämnts rapportören rätt till ordet. Debatten betraktades dock som på nytt öppnad, om en regeringsmedlem grep ordet (AO § 48: 2, 4).

Anföranden om arbetsordningen liksom personliga eller sakliga anmärkningar tillätos endast efter prövning av talmannen. De fingo icke räkna längre tid än fem minuter (AO § 44: 4).

En faktisk inskränkning av yttranderätten innebar även den bestämmelse i arbetsordningen, som stadgade att talarna skulle turas om alltefter åsikt. Talmannen hade nämligen vid fastställande av talarnas inbördes ordning att ta hänsyn till klubbtillhörigheten. Då en medlem av en klubb yttrat sig, kunde en annan medlem av samma klubb ej få ordet, förrän representanter för alla övriga klubbar talat. Därtill kom

ovannämnda praxis med tid för klubbarnas talare i proportion till klubbarnas storlek (AO § 45: 2).

Om talmannen tre gånger varit tvungen anmoda en ledamot att hålla sig till sak, hade han rätt att fråntaga denne ordet. Ledamoten fick därefter ej mer yttra sig i samma debatt (AO § 50: 2).

Ledamöterna fingo ej läsa upp skrivna tal utan endast stödja sig på ett antal nedskrivna punkter; detta gällde dock ej för regeringsledamöter, rapportörer och vid korta deklarationer partiordförandena.

Motionsrätten. Redan bestämmelsen i arbetsordningen § 19 innebar en inskränkning i motionsrätten. Där stadgades att en motion måste förutom av förslagsställaren vara underskriven av ytterligare 20 ledamöter i kammaren eller 10 ledamöter av senaten. Då detta särskilt för de små partierna var ett hinder, ordnades det i praxis ofta så, att underskrifter ömsesidigt lånades mellan klubbarna.¹ Motioner, som avsläppts redan i initiativutskottet eller i kamrarnas plena vid första eller andra läsningen, kunde icke på nytt väckas förrän sex månader förflutit sedan avslaget beslutades (AO § 21: 2).

Förslagsrätten under debatten. Förslag, som uppenbart blott åsyftade att omintetgöra eller uppehålla kammarens förhandlingar, kunde av talmannen med kammarens samtycke avföras från dagordningen. (AO § 50: 4.)

Sakliga förslag om förbättringar av eller tillägg till ett under behandling varande ärende, i synnerhet då regeringsförslag, måste av en ledamot inlämnas skriftligt senast omedelbart efter det debattens avslutande beslutats eller efter det att talmannen förklarat att inga flera talare anmält sig. Avslagsyrkande kunde dock ej ställas utan blott förslag om övergång till dagordningen med eller utan motivering. Dessa amendement kunde bli föremål

⁹ Enligt Paul.

¹ Enligt Paul.

för omröstning endast om de underskrivits av förslagsställaren och 20 andra ledamöter i deputeradekammaren. (AO § 48.)

Därest ett förslag om ajournering eller remiss till utskott i och för speciell behandling avslagits en gång, kunde det icke upprepas under loppet av förhandlingarna i samma fråga. (AO § 47: 2.)

Talmannen kunde genom att ge rapportören slutreplik avsluta förhandlingarna i en fråga. I praxis blev det emellertid snarare så, att han uppmanade en partikamrat eller annan ledamot av kammaren att föreslå debattens avslutning, varefter omröstning härom i vanlig ordning ägde rum.

Petitioner.

I Tjeckoslovakien fanns det en allmän rätt att inge petitioner till parlamentet.

Petitioner riktades till en av kamrarna och skulle inlämnas till kansliet. De upplästes icke vid plena och utdelades ej heller i tryck. Anonyma inlagor eller petitioner behandlades ej. Kammarpresidiet reglerade petitionernas handläggning på grundval av kansliets berättelse. Presidiet hade dock rätt att självt besvara petitionen eller att lägga den åsido. Annars avgjorde presidiet till vilket utskott som petitionen skulle remitteras. Vederbörande utskott kunde sedan självt besvara petitionen eller lägga den åsido eller efter ett muntligt rapportörsutlåtande förelägga kammaren förslag till beslut (AO §§ 71, 72).

Dagordningsinstitutet.

Enligt författningsurkunden (§§ 76—78) var regeringen blott ansvarig inför deputeradekammaren och denna kunde genom särskilt beslut framtvinga regeringens avgång.

Förslag om misstroende votum mot ministären som kollektiv enhet kunde väckas i deputeradekammaren med eller utan samband med interpellation. Förslaget skulle vara skriftligt avfattat och undertecknat av minst hundra deputerade. Det skulle översändas till initiativutskottet (AO § 66), som senast inom åtta dagar skulle avge sitt förslag. Utskottsförslaget kunde inte behandlas i kammaren förrän 24 timmar efter det betänkandet utdelats. För beslut om misstroende votum fordrades, som förut sagts, att mer än hälften av alla deputerade skulle vara närvarande och att mer än hälften av de närvarande skulle rösta för förslaget. Omröstning genom namnupprop var härvid obligatorisk. Efter ett misstroende votum måste regeringen avgå. Beslut om misstroende votum mot enskilda ministrar förutsågs icke av författningsurkunden.

En tillträdande regering behövde icke men kunde begära förtroende votum. Ett sådant förslag skulle behandlas utan beredning av utskott, och för beslut rörande detsamma gällde den ordinära kvorumbestämmelsen att minst en tredjedel av kammarens ledamöter skulle vara tillstädes; omröstning genom namnupprop fordrades ej. Avvisades regeringens begäran om förtroende votum måste den träda tillbaka.

Dagordningsinstitutet fick icke någon egentlig betydelse. Koalitionsregeringarna med sin majoritet i kammaren — endast ett par minoritetsministrar funnos — behövde aldrig begära förtroende votum och hade föga att frukta av försök till misstroende vota. Sålunda hade intill början av 30-talet endast vid två tillfällen förslag om misstroende votum framställts, men bägge dessa förkastades. Inte heller därefter utsattes regeringen för något misstroende votum. Regeringarna avgingo frivilligt på grund av partiförskjutningar, vid inbördes oenighet eller av andra skäl.²

² Enligt Paul. Framställningen avser deputeradekammaren men gäller i tillämpliga delar även om senaten.

lämpliga delar även om senaten. Se i övrigt den rättsliga och historiska redogörelsen hos *Tingsten*, sid. 69 ff.

Interpellations- och frågeinstitutet.

I Tjeckoslovakien skilde man på enkla frågor, vanliga interpellationer och brådskande interpellationer (AO §§ 67—69).

Varje ledamot var berättigad att skriftligen via kammarens kansli framställa en enkel fråga till regeringen. Denna kunde svara skriftligt eller muntligt. I regel gavs svaret skriftligt,³ i vilket fall varken frågan eller svaret intogs i protokollet. Någon svarsplikt för regeringen fanns ej stadgad i avseende å denna form av spörsmål.

En interpellation måste underskrivas av minst 20 ledamöter i kammaren eller 10 i senaten utom interpellanten själv. Enligt författningsurkunden skulle svaret avges skriftligt eller muntligt vid plenum eller också skulle regeringen meddela, att svar ej komme att lämnas, varvid skälen härtill skulle angivas. Om regeringen eller dess interPELLERADE ledamot icke besvarade interpellationen inom tre månader eller underlät att meddela att svar ej skulle ges, uppfordrade talmannen regeringen eller vederbörande regeringsledamot att svara inom 30 dagar. Om icke så skedde, uppsattes ärendet ändå på dagordningen under förutsättning att 21 ledamöter begärde detta inom 8 dagar. Debatten inskränkte sig till en förklaring av frågeställaren och den interPELLERADE. InterPELLATIONEN kunde tagas tillbaka, så länge den icke utdelats i tryckta exemplar bland ledamöterna. Särskilda plenidagar, då interpellationer eller frågor besvarades, förekommo ej.⁴

Vanliga interpellationer besvarades i praktiken nästan alltid skriftligt och svaren utdelades i kammaren samt trycktes i protokollet. Senast vid det sammanträde, som följde på avgivandet av det skriftliga interpellationssvaret eller meddelandet om dess uteblivande, kunde en debatt om detta eller dess uteblivande skriftligen föreslås. (AO § 68:3). Kammaren beslöt genom enkel omröstning, om den föreslagna

debatten skulle äga rum genast eller vid nästa sammanträde. Debatten om interpellationssvaret eller dess uteblivande skulle avslutas med omröstning om huruvida kammaren godkände interpellationssvaret eller ej. Kammaren kunde ajournera omröstningen. Övriga debattrestriktioner gällde även vid interpellationsdebatter. Sålunda kunde debattens avslutning beslutas av kammaren genom enkel omröstning på förslag av någon ledamot under förutsättning att fyra talare yttrat sig (AO § 47:3). Dylika interpellationsdebatter kommo dock sällan till stånd.

Brådskande interpellationer (»dringende Interpellationen») skulle under-tecknas av 50 ledamöter (25 i senaten) utom interpellanten. Åsyftades ett snabbt sakligt motiverat svar, måste ett dylikt avges skriftligt eller muntligt inom 14 dagar. I praktiken avgavs svaret i dylika fall muntligt (AO § 69).

Spörsmål ställdes ofta, men det klagades över att regeringsmedlemmarna alltför länge dröjde med att besvara spörsmålen. Formen med brådskande interpellationer avsåg att råda bot härför, men då de flesta fraktioner voro små, betydde fordringarna på 50 resp. 25 under-tecknare att de måste låna under-tecknare från andra grupper, vilket inte alltid föll sig lätt.⁵

Arvode. Närvaroregistrering.

Parlamentsledamöternas arvode uppgick till 5 000 tjeckiska kronor i månaden (1 svensk krona = 7 tjeck. kronor.) Detta innebar att en tjeckoslovakisk deputerad eller senator hade endast 40 % lägre lön än en minister och 2/3 av vad de högst avlönade ämbetsmännen erhöilo. Vissa procentuella avdrag förekommo dock under 30-talet och dessutom ålade några partier sina parlamentsledamöter att betala en viss

³ Enligt Paul.

⁴ Enligt Paul.

⁵ Enligt Paul.

procent till partifonden. Fria resor på alla kommunikationsmedel tillhörde även förmånerna.⁶

Upprop förekommo ej men både vid kamrarnas plena och vid utskottssammanträden framlades en närvarolista, på vilken ledamöterna hade att egenhändigt skriva sina namn. (AO § 2:2).

KÄLLOR OCH LITTERATUR.

Sammlung der Gesetze und Verordnungen des czechoslowakischen Staates. Jahrgänge 1920, 1933. (Cit. Slg); a. Gesetz, betreffend die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Národní shromázení. Nr 325. (15 april 1920); b. Gesetz, betreffend die Geschäftsordnung des Senates des Národní shromázení. Nr 326 (15 april 1920); c. Gesetz, betreffend die Geschäftsordnung des Ständigen Ausschusses gemäss § 54 der Verfassungsurkunde. Nr 327. (15 april 1920); d. Gesetz, betreffend die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Národní shromázení. Nr 88. (30 maj 1933). — Národní shromázení republiky ceskoslovenské (Tjeckoslovakiska republikens nationalförsamling). Poslanecká snemovna (Deputeradekammaren). Tesnopisecké zprávy o schuzich. (Protokoll över förhandlingarna). Praha 1929, 1932, 1935. (Cit. Nat. förs.prot.). — *Epstein*, L., Studienausgabe der Verfassungsgesetze der tschechoslowakischen Republik. 2. Aufl. Reichenberg 1932. (Cit. *Epstein*). — *Sander*, F., Grundriss des tschechoslowakischen Verfassungsrechtes. Reichenberg 1938. (Cit. *Sander* I). — *Sander*, F., Die Politische Gesetzgebung der tschechoslowakischen Republik in den Jahren 1932—1934. Ergänzungsband zu der Epsteinschen Studiaausgabe der Verfassungsgesetze der tschechoslowakischen Republik. 2. Aufl. Reichenberg 1935. (Cit. *Sander* II). —

Adamovich, L., Grundriss des tschechoslowakischen Staatsrechtes (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes). Wien 1929. (Cit. *Adamovich*). — *Berlin*, K., Udsigt over Forfatningsudviklingen i forskellige fremmede Lande. 3. Udgave. Kjøbenhavn 1938. — *Brusewitz*, A., Riksdagen och utrikespolitiken. (Sveriges Riksdag, 15). Stockholm 1938. — *Táborsky*, E., Czechoslovak Democracy at Work. Preface by Sir Ernest Barker. London 1945. (Cit. *Táborsky*). — *Tingsten*, H., Utredning angående införande av ett dagordningsinstitut m. m. Statens offentliga utredningar 1935: 21. Stockholm 1935. (Cit. *Tingsten*). — *Tingsten*, H., Demokratins seger och kris. Stockholm 1933.

Muntliga uppgifter ha erhållits av dr Edward Táborsky, Tjeckoslovaekiens minister i Stockholm, och av red. Ernst Paul, f. d. sekreterare i tyska socialdemokratiska partiet i Tjeckoslovakien.

Förkortningar: FU = Författningsurkunden

AO = Arbetsordningen för deputeradekammaren.

För att inte tynga framställningen med alltför många hänvisningar ha dylika blott gjorts till deputeradekammarens arbetsordning. Likheter mellan de bägge kamrarnas arbetsordningar voro genomgående utom i avseende på regler, som hade sammanhang med senatens lägre medlemsantal och särskilda funktion som riks rätt.

⁶ *Táborsky*, sid. 63. *Sander* II: AO § 82.

Tysklands republikanska riksförfattning antogs den 11 augusti 1919 av den i Weimar sammanträdande konstituerande nationalförsamlingen. Tyskland förblev en förbundsstat, ehuru med inskränkta rättigheter för delstaterna (länderna). Statsöverhuvud blev rikspresidenten, som (med undantag för 1919 års val) valdes direkt av folket för en mandattid av sju år. Rikseringen tillsattes av rikspresidenten, men parlamentarismen stadfästes i författningen. Folkrepresentationen, riksdagen, valdes för fyra år genom proportionella val och allmän rösträtt för män och kvinnor, som fyllt 20 år. Riksdagens medlemstal var inte fixt utan beroende på valdeltagandet; det föreskrevs nämligen, att det skulle väljas en representant för varje 60 000-tal röster, som partierna nådde, varvid ett system med rikslister tillämpades. Riksdagens medlemsnumerär höll sig omkring 500 med en stark stegring mot periodens slut. Vid sin sida hade riksdagen riksrådet, ett slags överhus representerande delstaterna (se tillägget om riksrådet). I författningen voro även folkomröstning och folkinitiativ inskrivna men blevo utan egentlig betydelse för den författningsspolitiska utvecklingen.

De arbetsformer, som gällde för riksdagen i Weimar-Tyskland, hade till stor del övertagits från den gamla kej-

sartyska riksdagen, och dennas arbetsformer hade i sin tur till stor del hämtats från den preussiska lantdagen.¹ Den skillnaden fanns dock mellan Weimarrepublikens och kejsardömetts riksdagar, att det s. k. byråsystemet ända till slutet fanns inskrivet i arbetsordningen under kejsartiden men helt saknades under Weimartiden. Enligt den kejsartyska arbetsordningen skulle riksdagen genom lottning uppdelas på sju avdelningar (§ 2). Dessa valde sedan ett lika antal medlemmar till de olika utskotten eller kommissionerna, som dessa då kallades (§ 26). I praxis utsågos dock utskottsmedlemmarna av partierna, sedan överenskommelse träffats om utskottsplatsernas fördelning mellan dessa i det s. k. seniorskonventet (Ältestenrat) — en sedvanemässigt uppkommen institution för partiledningarnas organiserande av riksdagsarbetet, vilken ej fanns omnämnd i arbetsordningen.²

Arbetsformerna i riksdagen under Weimarrepublikens tid reglerades dels av 1919 års riksförfattning, dels av »arbetsordningen för riksdagen», som antogs den 12 december 1922 och som därefter inte undergick större förändringar. I författningen art. 26 stadgades, att riksdagen själv gav sig sin arbetsordning. Denna var mycket klart uppställd med särskilda rubriker för

¹ Se texterna t. ex. i *Reuterskiöld och Rinander*. Främmande grundlagar, V. Tyska stater, och i *Zschucke*, Die Ge-

schäftsordnungen der deutschen Parlamente.

² *Reuterskiöld och Rinander*, sid. 86.

varje avdelning och dessutom en rubrik för varje paragraf.³

Sessioner.

Den Weimartyska riksdagen kunde före den fyraåriga mandattidens utgång upplösas dels av rikspresidenten (RV art. 25), dels automatiskt. Om riksdagen nämligen genom en folkomröstning krävde presidentens avsättande och folket avböjde, upplöstes riksdagen (RV art. 43).

Huvudreglerna beträffande sessionerna voro följande. Efter nyval ombesörjde presidenten (talmannen) för den gamla riksdagen inkallandet av den nya (RV art. 24 och 27). Den nya riksdagen skulle sammanträda senast 30 dagar efter valet. Men ålderspresidenten — inte den till riksdagsåren utan den till levnadsåren äldste — förde ordet vid det första sammanträdet (GO § 13). I övrigt sammankallade riksdagen sig själv. Enligt författningen (art. 24) fastställde nämligen riksdagen tid för avslutning av en sammanträdesperiod (Tagung) och när riksdagen på nytt skulle sammanträda. Riksdagen skulle samlas varje år den första onsdagen i november men måste inkallas tidigare, om rikspresidenten eller minst en tredjedel av riksdagsmedlemmarna så fordrade (RV art. 24).

En kort kommentar till dessa bestämmelser torde vara nödvändig. Man får skilja på valperiod och session (Tagung). Val- eller legislaturperiod var det primära, och varje sådan period nummerades med arabiska siffror; tillsammans uppgingo de före Hitlers

»maktövertagande» till nio. Författningen förutsåg tydligen, att varje valperiod uppdelades i flera sessioner. Härpå tyder utom artikel 24 i författningen, vars innehåll nyss angivits, även artikel 27, där det hette, att den sista sessionens president och dennes ställföreträdare skulle fullfölja sina uppgifter »mellan två sessioner eller valperioder». Någon skyldighet att indela valperioden i sessioner fanns ej och inte heller hade sessionsindelningen någon egentlig rättslig betydelse. Om ordet session användes, skedde det för att beteckna riksdagens arbete under ett år.

Naturligtvis sammanträdde riksdagen dock ej ständigt utan företog ajourneringar. Detta gick lätt för sig, då ju riksdagen hade vad man i litteraturen kallar »Selbstversammlungsrecht», d. v. s. självbestämmanderätt ifråga om sina sammanträdestider. Vid ajournering (»Vertagung») avbröts ej riksdagens rättsliga kontinuitet. Utskotten kunde arbeta under ajourneringsperioderna; propositioner och motioner förföllo ej. En ny valperiod däremot avbröt helt den föregående riksdagens arbete.⁴

I praxis sammanträdde riksdagen någon gång på senhösten, ehuru ej nödvändigtvis första onsdagen i november, som författningen angav. Tämligen långa jul- och påskferier förekommo. I mitten på sommaren ajournerades riksdagen till hösten.

Riksdagen var — för att exemplifiera — under tiden juni 1928—juni 1929 samlad under 135 dagar, alltså ungefär sammanlagt 4½ månad. Sammanträdesfrekvensen under varje månad framgår av följande tabell:

³ Källorna vid undersökningen av praxis ha, förutom personliga meddelanden, främst varit riksdagshandlingarna, företrädesvis för tiden juni 1928—juli 1929. Där ej annat särskilt anges, gälla uppgifterna överhuvud denna tid. Den har valts med hänsyn till att författningsutvecklingen därefter allt-

mer avvek från det normala, bl. a. genom att den bekanta »diktaturparagrafen» art. 48 i riksförfattningen mer och mer kom att tillämpas.

⁴ Se t. ex. *Jellinek*, Staatskunde, II Band, 2 Heft. sid. 64 ff. och *Lammers*, Reichsverfassung und Reichsverwaltung, sid. 94 ff.

Ajourneringar och sammanträden i riksdagen.

Ajourneringar under valperioden 1928—30.

(se registret Bd 429 s. 393.)

från 15 juni	till 3 juli	1928	
» 13 juli	» 12 nov.	»	(sommarajourn.)
» 16 dec.	» 24 jan.	1929	(jul- »)
» 1 mars	» 14 mars	»	
» 21 »	» 22 april	»	(påsk- »)
» 3 maj	» 13 maj	»	
» 16 »	» 3 juni	»	(pingst- »)
» 28 juni	» 30 sept.	»	(sommar- »)
» 3 okt	» 27 nov.	»	
» 22 dec.	» 23 jan.	1930	(jul- »)
» 28 jan.	» 11 febr.	»	
» 14 april	» 2 maj	»	(påsk- »)
» 3 maj	» 15 »	»	
» 28 »	» 16 juni	»	(pingst- »)

Sammanträdesfrekvensen juni 1928—juni 1929.

(2 sammanträden på samma dag ha räknats som ett)

1928	juni	juli	aug.	sept.	okt.	nov.	dec.
	3	7	—	—	—	12	9
1929	jan.	febr.	mars	april	maj	juni	
	5	15	7	8	6	20	

Som synes hopade sig sammanträdena under tiden omedelbart före sommarajourneringen. Detta har sin förklaring i att budgetförslaget då slutgiltigt behandlades.

Sammanträdestider under sessionerna.

Tiderna för de särskilda sammanträdena (»Sitzungen») bestämdes helt av praxis. Omkring halva antalet sammanträden under året juni 1928—juni 1929 började kl. 3 e. m., en sjättedel började kl. 2 och återstående sammanträden kl. 10, 11 eller 12 f. m. Företrädesvis under juni hade man tidigare klockslag. Några pauser för måltider eller dylikt tog man ej. Plenas längd varierade från 1

timme till längst 14½ timmar vid ett tillfälle (vid 97:de »Sitzung»). I genomsnitt varade plena omkring 4 timmar. Endast vid ett tillfälle, en lördag, hölls nattsammanträde; man började då kl. 10 e. m., höll på till 10.40, då nytt sammanträde utlystes till kl. 12.15, varpå plenum hölls till kl. 3.20 på morgonen.

Angående tiderna för utskottssammanträdena finns intet angivet i riksdagsprotokollen. Enligt en oskriven lag skulle utskottens arbete inte få kollidera med riksdagens plena.⁵ Talmannen Paul Löbe uppger i sin populära handbok, att utskottssammanträdena vanligen började kl. 10 f. m. och pågingo till kl. 1 e. m.⁶ Ibland hände det dock,

⁵ Enligt uppgift av Heinig.

att tiderna för plena och utskotten omkastades, så att utskotten sammanträdde på eftermiddagarna. När ärendena hopade sig, arbetade budgetutskottet eller dess avdelningar på kvällen.⁷

Några bestämmelser om tidsfrister för avlämnande av regeringsförslag och motioner funnos ej. Eftersom arbetet utan avbrott eller diskontinuitet sträckte sig över en hel valperiod, voro ju restriktioner härvidlag knappast tänkbara. Den ordning, som tillämpades, framgår av följande exempel från 1928—30. Redan vid den 1928 nyvalda riksdagens första plenum väcktés motioner och vid det tredje kom det första regeringsförslaget. Denna riksdag upplöstes den 18 juli 1930. Så sent som den 15 juli avlämnades två regeringsförslag om lagar samt den 17 juli två berättelser och ett förslag rörande strafförfarande mot en riksdagsledamot. Samma dag väcktes en motion.⁸

Utskottsväsendet.

Innan utskottsväsendet närmare behandlas böra några inledande ord ägnas åt partierna eller, enligt tyskarnas språkbruk, *fraktionerna*. En fraktion måste enligt arbetsordningen bestå av minst 15 ledamöter. Kammarpresidenten skulle erhålla meddelande om när en fraktion bildats, liksom om dess ledare, medlemmar och sympatisörer («Gäste» eller «Hospitanten»)⁹. I förhållande till sin medlemsstyrka företräddes sedan fraktionerna i seniorskonventet («Ältestenrat»), riksdagens presidium, utskott och utskottspresidier. Därvid kunde fraktioner sammansluta sig inbördes och fraktionslösa ledamöter ansluta sig till en fraktion (GO §§ 7—9).

Weimarriksdagens *utskottsväsen* var rikt utbildat. Utskotten voro dels ständiga, dels särskilda. Enligt GO § 26 tillsattes, sedan riksdagens presidium valts, följande femton ständiga utskott:

1. för tillvaratagande av folkrepresentationens rättigheter (15 medl.)
2. för utrikes frågor (21 »)
3. » arbetsordningen (21 »)
4. » petitioner (28 »)
5. » finanserna (Reichshaushalt) (28 »)
6. » skattefrågor (28 »)
7. » räkenskaper (14 »)
8. » folkhushållningen (28 »)
9. » sociala frågor (28 »)
10. » befolkningspolitik (28 »)
11. » bostadsfrågor (28 »)
12. » bildningsväsende (21 »)
13. » allmän lagstiftning (28 »)
14. » tjänstemannafrågor (21 »)
15. » trafikfrågor (28 »)¹

Räkenskapsutskottet, d. v. s. den särskilda statskontrollen — närmast jämförligt med Sveriges statsrevisorer — förändrades 1928 till ett underutskott av budgetutskottet, vars medlemsantal samtidigt höjdes från 28 till 35. Detta underutskott betraktades som ett av riksdagens viktigaste utskott.²

Härutöver kunde riksdagen tillsätta ytterligare ständiga utskott (GO § 26). Arbetsordningen (§ 27) bemyndigade dessutom riksdagen att välja särskilda utskott («Sonderausschüsse») för speciella frågor. Till dessa räknades de i det följande behandlade undersökningsutskotten.³

Antalet medlemmar i utskotten bestämdes av riksdagen. Ordförande och vice ordförande utsågos av utskotten själva, sedan fördelningen av presidieposterna mellan partierna uppgjorts

⁶ Löbe, Der deutsche Reichstag, sid. 20.

⁷ Enligt uppgift av Heinig.

⁸ Anlagen zu den Sten. Ber., Bd 443, sid. 2421.

⁹ Enligt uppgift av Heinig voro sympatisörerna dock sällsynta.

¹ Medlemssiffrorna hänföra sig till år

1920, alltså innan arbetsordningen antogs. Det 14:de utskottets medlemsantal höjdes till 28 den 18 nov. 1921.

² Enligt uppgift av Heinig. Jfr Sten. Ber., Band 423, sid. 123 ff.

³ Gmelin, Einführung in das Reichsverfassungsrecht, sid. 80.

i seniorskonventet. Enligt praxis tilldelades det största partiet ordförandeskapet i det förnämsta utskottet, d. v. s. budgetutskottet, det näst största partiet ordförandeskapet i det därefter förnämsta o. s. v.; det parti, som sålunda var berättigat att erhålla ordförandeposten, föreslog sedan vid utskottskonstituering ordförande, och denne valdes därefter utan strid.⁴ Alla partierna blevo på så vis företrädade i utskottens ledning.

Utskotten besattes av fraktionerna själva, varvid antalet medlemmar per fraktion reglerades enligt proportionella principer. Vid den första tillsättningen av utskott hade partierna att anmäla sina representanter till talmannen, som meddelade namnen till riksdagen. Partierna kunde emellertid därefter fritt byta ut sina företrädare i utskotten. Det var sålunda inte ovanligt att fraktionssekreteraren (»inpiskaren») lät sig utses till ledamot av alla utskott för att partiet alltefter behov på hans plats kunde sätta in sina experter i olika frågor. I de största utskotten, särskilt i budgetutskottet, hade partierna delat upp sina platser på ständiga och icke ständiga ledamöter. På så vis kunde partiet alltid där bereda plats för ordföranden, sekreteraren och rapportören, samtidigt som övriga platser tillfälligt alltefter frågans art besattes med partiets specialister. Systemet med utskottssuppleanter var okänt i Tyskland, men genom den fria utväxlingsrätten kunde partierna sörja för att partiets representation särskilt vid voteringarna var fulltalig.⁵ I varje utskott utsåg fraktionen en »Obmann», som skriftligen skulle meddela utskottsordföranden varje växling i fraktionens utskottsbesättning.

Utskotten utsågo bland sina medlemmar sekreterare för att föra protokollet; budgetutskottet valde dock en särskild tjänsteman till sekreterare, och även eljest kunde frågornas tekniska natur understundom föranleda utskott

att till sekreterare utse en utomstående expert.⁶ Om ej annat bestämdes, skulle utskottens arbetsordning följa riksdagens (GO § 33).

Med undantag för undersökningsutskotten voro utskottsförhandlingarna ej offentliga. Utskotten kunde besluta att vissa delar av deras förhandlingar skulle vara förtroliga (GO § 34). Förhandlingarna i budgetutskottet voro dock i så måtto offentliga att en företrädare för »Deutsches Nachrichtenbureau» alltid var närvarande och för pressens räkning sammanställde ett objektivt referat dag för dag; dessutom trycktes utskottets förhandlingar inklusive debatter, varvid dock inte talarens namn utan blott hans fraktion angavs. Även från övriga utskott förekom det kommunikation med pressen genom att partierna utsågo särskilda »rapportörer» bland utskottsledamöterna med uppgift att lämna meddelanden till partitidningarna. Endast om tystnadsplikt föreskrevs — något som mycket sällan förekom i andra utskott än utrikesutskottet — var dylik rapportering till pressen förbjuden.⁷

Utskotten voro beslutsmässiga, så snart mer än hälften av medlemmarna voro närvarande (GO § 29). En motionär hade alltid rätt att delta i det utskott, till vilket hans motion blivit remitterad, men han ägde blott »rådgivande röst», d. v. s. yttranderätt. Med samma inskränkning kunde ett utskott kalla även andra, i ärendet särskilt sakkunniga riksdagsledamöter till sina sammanträden (GO § 31). Såvitt inte utskottet beslutat att en viss fråga skulle handläggas sekret, hade varje riksdagsledamot alltid rätt att åhöra förhandlingarna. Riksdagspresidenten hade rätt att med blott yttranderätt delta i alla utskottsförhandlingar (GO § 19), men denna befogenhet utnyttjade han praktiskt taget aldrig.⁸

Regeringsmedlemmar eller ställföre-

⁴ Enl. uppgift av Heinig.

⁵ Enligt uppgifter av Heinig.

⁶ Enligt uppgift av Heinig.

⁷ Enligt uppgifter av Heinig.

⁸ Enligt uppgift av Heinig.

trädande departementstjänstemän ägde alltid tillräde till utskott och hade sin givna plats till höger om ordföranden. Deras närvaro i ett utskott kunde även krävas av detta (RV art. 33) och denna inkallelserätt betraktades som en självklar och integrerande del av styrelsesättet.

Utskotten tillsatte en eller flera rapportörer (GO § 30). Utlåtandena kunde vara skriftliga eller muntliga. Dock kunde riksdagen alltid fordra ett skriftligt utskottsutlåtande (GO § 30). I praxis trycktes i korthet även de »muntliga» utskottsbetänkandena och särskilt minoriteternas förslag. Till dessa blott hänvisade vederbörande rapportörer, allt för tids vinnande.⁹

En särställning bland utskotten intogo undersökningsutskotten, utskottet för tillvaratagande av folkrepresentationens rättigheter och utrikesutskottet. De omnämndes i själva författningen (art. 34 och 35).

Undersökningsutskotten skulle utreda vissa förhållanden, som kunde ge anledning till anmärkningar, och lämna riksdagen redogörelse härför. Vid detta sitt arbete hade de fri tillgång till officiella akter och rätt att taga upp vittnesmål. Härvid skulle de följa straffprocessordningens föreskrifter, men brev-, post-, telegraf- och telefonhemligheten fick ej kränkas. Förhandlingarna voro offentliga, om ej utskottet med 2/3 majoritet annorlunda beslöt. Riksdagen hade rätt att tillsätta sådana utskott och plikt att göra det, om 1/5 av dess medlemmar så fordrade. Denna sista bestämmelse markerade ett avsevärt hänsynstagande till minoriteten. År 1928 tillsattes ett sådant utskott, nämligen an-

gående krigsorsakerna.¹ Utan något särskilt författningsbemyndigande tillsatte även budgetutskottet särskilda undersökningsutskott, t. ex. i fråga om »Phöbus»- och »Osthilfe»-skandalerna.²

Även utskottet för tillvaratagande av folkrepresentationens rättigheter och utrikesutskottet fungerade författningsenligt som undersökningsutskott. Båda kunde fungera även mellan valperioderna eller sedan riksdagen upplösts. Det förra utskottet — oftast kallat övervakningsutskottet — skulle verka som riksdagens organ för kontroll av regeringens just mellan valperioderna.³ I praktiken fick det ingen större betydelse under Weimarrepublikens sista år, då makten med stöd av § 48 i riksförfattningen alltmer övergick till presidenten och regeringen.⁴ Utrikesutskottets arbetsformer och uppgifter voro ej närmare reglerade men sammanfölla i huvudsak med den svenska utrikesnämndens och det svenska utrikesutskottets.⁵ Utskottet var sålunda både konferens- och beredningsutskott. Dess förhandlingar voro ej offentliga, om ej utskottet med 2/3 majoritet annorlunda beslöt. Något uttryckligt stadgande om tystnadsplikt för utrikesutskottets medlemmar fanns ej, men i varje utskotts rätt att besluta förtrolighet för delar av sina förhandlingar torde tystnadsplikt kunna inläggas.⁶ I utrikesutskottet valdes till skillnad från övriga utskott suppleanter, lika många som antalet ordinarie ledamöter.

Enligt en lag av den 31 mars 1928 kunde även utskottet för genomförande av jordbrukets nödprogram få verka efter riksdagens upplösning.⁷

Om utskottens initiativrätt fanns ej något stadgat. Undantag utgjorde ut-

⁹ Se t. ex. några muntliga betänkanden. Anlagen zu den Sten. Ber. Bd 434, nr 947—952. Även uppgifter av Heinig.

¹ Sten. Ber. Bd 423 s. 303 c.

² Enligt uppgift av Heinig.

³ *Gmelin*, sid. 81.

⁴ Det socialdemokratiska förslaget under Brünings tid att utskottet skulle er- hålla särskild uppgift att kontrollera re-

geringsmaktens bruk av § 48 vann ej bifall. Se *Frykholm*, sid. 111 ff.

⁵ Se *Brusewitz*, Nordiska utskotts- nämnder i komparativ belysning, sid. 241 ff., och där återgiven historik om utrikesutskottets tillkomst.

⁶ *Tingsten*, Utredning rörande parla- mentens arbetssätt i vissa främmande länder, sid. 183.

⁷ Reichsgesetzblatt 1928: 1, sid. 137.

skottet för arbetsordningen, som uttryckligen ägde initiativrätt i frågor, som rörde denna (GO § 120).

Hur många medlemmar som deltog i utskottsarbetet är svårt att ange för de senare valperioderna, då inga uppgifter om utskottstillhörighet finnas. För valperioden 1920—24 lämnades dock en förteckning över utskottsmedlemmarna i protokollet över riksdagens plena var gång ett utskott tillsattes och därjämte för varje plenum uppgifter på de mycket talrika medlemsväxlingarna i utskotten. Under hela denna period tillsattes sammanlagt 45 utskott.⁸ Endast de ständiga utskotten arbetade fortlöpande, med ett eller annat undantag. En utskottsbesättning av 28 medlemmar förekom i 16 av utskotten. 10 utskott hade 21 medlemmar, 6 14 medlemmar, 4 utskott hade 15 medlemmar, 4 hade 8 medlemmar, 2 hade 10 och 2 hade 7 medlemmar. För det 45:e utskottet saknades medlemsuppgift. Det sammanlagda antalet ordinarie utskottsplatser som skulle fördelas mellan

480 riksdagsledamöter var 868. Härtill kommer utrikesutskottets 21 ersättare. Något förbud mot att sitta i flera utskott fanns ej. Med så många utskott är det också klart, att många medlemmar sutto i flera utskott. Av följande tabell framgår endast utskottsbesättningen vid själva konstitueringen och under ett enda år men tendensen är det oaktat tydlig. En medlem satt i ända upp till 10 utskott, uppenbarligen dock blott för att i flera utskott hålla platsen öppen för fraktionsmedlemmar; samme man blev vald som ordförande i ett och vice ordförande i två utskott. Anmärkningsvärt är dock att så relativt många ej valdes in i utskott, åtminstone vid konstitueringen. Inte ens genom växlingarna kunde heller alla beredas kontinuerligt utskottsarbete.⁹ Statistiken över sysselsättningen i utskott blir därför lätt schematisk. Men om hänsyn toges till den senare medlemsväxlingen, ter sig rikskansler Marx' påstående att nästan alla riksdagsledamöter sutto i flera utskott ej alltför överdrivet.¹

Deltagande i utskott under tiden 24 juni 1920—24 juni 1921.

Gäller blott medlemmar i utskott vid dessas konstituering, ej senare växlingar. (Se 1. valperiodens register under Ausschüsse och där anförda ställen.)

Antal utskott	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Antal medlemmar ..	138	146	107	57	15	11	3	2	—	—	1

Petitioner.

Varje medborgare hade enligt Weimarförfattningens art. 126 rätt att rikta framställningar och besvär till riksdagen i form av petitioner. Dessa remitterades av riksdagens president till petitionsutskottet men kunde även behandlas av andra utskott. Delvis kunde petitionsutskottet jämföras med J. O. i

Sverige; utskottet infortrade yttranden och hörde ämbetsmän o. s. v., och ibland fördes ett slags processuella förhandlingar mellan parterna.²

Utskottsberättelserna över petitioner måste i regel sluta med ett av fyra följande förslag: a) att hänvisa petitionen till regeringen för beaktande, till övervägande, som material eller för känne-

⁸ Se 1:a valperiodens register under »Ausschüsse» och där anförda ställen.

⁹ Enligt uppgift av Heinig.

¹ Löbe, sid. 11.

² Enligt uppgift av Heinig.

dom, b) att övergå till dagordningen utan särskilt beslut, c) att förklara petitionen vara behandlad genom beslut i en annan fråga samt d) att förklara den ej lämpad för överläggning i riksdagen. Utskottens utlåtanden sattes på dagordningen, men ingen debatt ägde rum, om ej utskottet eller 30 ledamöter så fordrade. De utskottsberättelser, som ej voro skriftliga, sattes upp i en månatlig katalogartad översikt. Utskottsförslagen beträffande de petitioner, som förklarades ej lämpade för överläggning, gällde såsom antagna utan omröstning, om ej 30 ledamöter påyrkade debatt. Om så skedde återvisades petitionen till utskottet för ny behandling. De medborgare, som insänt petitioner, skulle underrättas om riksdagens handläggning av dessa (GO §§ 63—66).

Ledningen av riksdagens arbete.

Ledningen av den tyska riksdagens arbete låg i eminent grad hos riksdagen själv. Riksstyrelsen saknade formellt befogenheter att ingripa. Regeringen skulle emellertid enligt författningen åtnjuta riksdagens förtroende, och den majoritet, som stödde regeringen, tillmötesgick enligt sakens natur i stor utsträckning regeringens önskemål i avseende å arbetsordningen. När t. ex. riksdagen under 30-talets krisår praktiskt taget omedelbart efter de täta upplösningssvalen ajournerade sig och regeringen styrde med stöd av § 48, skedde detta genom beslut av den riksdagsma-

majoritet, som givit regeringen förtroendevotum.

I spetsen för riksdagen stod dels presidiet (»Vorstand»), dels seniorekonventet (»Ältestenrat»).

Presidiet bestod av presidenten (motvarande vår talman), vicepresidenten och sekreterare och valdes av riksdagen för hela valperioden, alltså på högst fyra år (RV art. 26, GO § 14).³ För varje sammanträde bildade en president med sekreterare ett särskilt presidium, »Sitzungsvorstand» (GO § 15). Presidenterna valdes var för sig med absolut majoritet av riksdagen. Om sådan ej kunde uppnås, anordnades omval mellan de två, som fått högsta röstetal (GO § 16).⁴ Sekreterarna, vilka voro riksdagsledamöter och i praxis tolv till antalet, valdes med relativ majoritet i en valomgång (GO § 17).⁵ Presidieledningarna kunde också väljas med acklamation i en eller flera valomgångar (GO § 18).

Det samlade presidiet (»Vorstand») hade till uppgift att fastställa utkast till finansplan för riksdagen, bestämma användningen av de olika rummen i riksdagshuset m. m. (GO § 24). Presidenten utövade polismakten i riksdagshuset, handhade husets finanser, anställde tjänstemän o. s. v. (RV art. 28, 33, GO § 19). Sekreterarna biträdde presidenten vid rösträkningen, övervakade riktigheten av de stenografiska upptagningarna av förhandlingarna o. s. v. (GO § 21). Presidenten hade vidare att sörja för »disciplinen» i riksdagen.

Ledningen av riksdagens arbete an-

³ I praxis valdes till president en ledamot från det största partiet, dock icke i konstituanten 1919, då den gamla riksdagens siste president, centermannen Fehrenbach återvaldes. Därefter fungerade socialdemokraten Löbe som talman 1920—1924 och 1925—1932. Vid 1924 års riksdag blev efter nyvalet det tysknationella partiet det största och besatte presidiet med Wallraf men riksdagen upplöstes snart. Sedan national-socialisterna i augusti 1932 blivit det manstarkaste partiet blev Göring talman.

⁴ Det kan anmärkas, att regeln att presidenten skulle väljas för hela legislaturperioden infördes först under Weimarförfattningens tid. Tidigare valdes talmannen liksom vice talmän blott för en »session» i taget, och den föreskriften fanns, att talmännen efter nyval till riksdagen skulle väljas blott för en månad för att därefter kunna väljas för hela den återstående sessionen; vid efterföljande sessioner inom valperioden avsåg valet hela sessionen (GO § 39, *Reulerskiöld och Rinander*, sid. 82).

⁵ Sten. Ber., Bd 423 sid. 8 och 11.

kom i realiteten på seniorskonventet. Det bestod av presidenten, vicepresidenterna och 21 medlemmar utsedda av fraktionerna. Detta råds förnämsta uppgift var nämligen att få till stånd en överenskommelse mellan fraktionerna, d. v. s. främst mellan regeringspartier och oppositionen, om riksdagens arbetsplan. Rådet sammankallades och leddes av presidenten och var beslutsmässigt om halva antalet ledamöter var närvarande; på begäran av tre medlemmar skulle rådet sammanträda (GO §§ 10—12).

Före avslutningen av varje sammanträde fastställdes en dagordning för det följande. Denna trycktes och utdelades till ledamöterna. Presidenten föredrog denna dagordning; rönte den motstånd, träffade riksdagen beslut i frågan (GO § 69). Om riksdagen härvid inte var beslutsmässig eller om den särskilt befullmäktigat presidenten, kunde denne på egen hand fastställa föredragningslistan; det förutsattes att han även i andra fall självständigt kunde fastställa listan eller uppföra ärenden på denna. I det senare fallet kunde dock riksdagen vid början av ifrågavarande plenum korrigera talmannen. Vid fortsättning av ett plenum vid en senare tid samma dag räckte det med presidentens muntliga tillkännagivande (GO §§ 70—75). En fråga, som ej stod på dagordningen, kunde blott behandlas om ingen motsatte sig det (GO § 7). Förslag om »övergång till dagordningen», d. v. s. avförande av ett ärende, kunde alltid ställas innan omröstning skett. Yrkandet behövde intet understöd från andra medlemmar än förslagsställaren och skulle gå till omröstning före ändringsförslag. Bestreds yrkandet, skulle före omröstningen en talare få yttra sig för och en talare mot detsamma. Ifråga om förslag från regeringen eller riksrådet fick ett sådant dagordningsförslag ej framläggas (GO § 76).

Ärendenas behandling i riksdagen.

Som allmän regel gällde att ärenden för att behandlas i riksdagen skulle vara tryckta. Behandlingen fick ej börja förrän tidigast på tredje dagen efter det de utdelats (GO § 36). Lagförslag, förslag rörande finansfrågor och traktater skulle alltid behandlas i tre *läsningar* (GO § 36). Detsamma gällde alla förslag från regering eller riksråd, om ej med deras samtycke blott en läsning beslöts (GO § 52).⁶

Av lagförslag skulle i första läsningen blott grundsatserna behandlas (GO § 37). Den andra läsningen började tidigast på andra dagen, antingen efter den förstas slut eller sedan utskottsutlåtandet delgivits riksdagen. Nu följde debatt över och omröstning om varje avsnitt i förslaget (GO § 40). Gällde det en traktat fick dock omröstning blott företagas om denna i dess helhet (GO § 42). Om ett förslag helt förkastades i andra läsningen, var det därmed förfallet. I annat fall bildade andra läsningens beslut grundval för behandlingen i tredje läsningen (GO § 43).

Tredje läsningen följde tidigast på andra dagen efter det att de tidigare besluten utdelats bland riksdagsledamöterna, eller också omedelbart efter den andra läsningen, nämligen om inga ändringar då gjorts i det ursprungliga förslaget. Tredje läsningen inleddes med en allmän debatt om förslagets grundsatser, vartill omedelbart debatten om de enskilda avsnitten anslöt sig (GO § 44). Vid slutet av läsningen röstades så om förslagets antagande eller förkastande, varpå, om nu inga ändringsförslag antagits, slutomröstning omedelbart följde. Hade ändringsförslag däremot antagits, kunde slutomröstningen uppskjutas på förslag av 15 medlemmar, tills beslutet förelåg tryckt. För traktater behövdes det ingen särskild slutomröstning (GO § 46).

⁶ För att upphäva av regeringen med stöd av riksdagens fullmäktige den 9 dec. 1923 utfärdade förordningar före-

skrevos två läsningar. Se *Tingsten*, Konstitutionella fullmaktslagar, sid. 42.

Frågorna kunde behandlas skyndsammare, om så påkallades. Fristen mellan första och andra läsningen kunde förkortas eller upphävas vid fastställande av dagordningen, dock blott om 15 medlemmar ej motsatte sig det och vid motioner därjämte med anslutning av motionären. Om ingen riksdagsledamot motsatte sig det, kunde alla tre läsningarna t. o. m. ske på en dag. Detta var ej alldeles ovanligt, särskilt beträffande smärre frågor, däri alla voro ense, och läsningarna blevo helt formella genom att ingen talare anmälde sig.⁷

Frågor, som stodo i nära sammanhang med varandra, kunde tagas upp till gemensam debatt (GO § 74).

Ändringsförslag till lagförslag (amendement eller följdmotioner) fingo ej väckas före den första läsningens slut (GO § 37). Under den andra läsningen fingo ändringsförslag framläggas så länge den debatt, till vilken de hänförde sig, pågick. De skulle vara tryckta eller åtminstone skriftligt avfattade, i vilket senare fall de måste uppläsas. De kunde framställas av blott en medlem, d. v. s. de behövde intet stöd från ett visst antal ledamöter (GO § 41). Vid tredje läsningen måste ändringsförslag (till enskilda punkter i förslaget) dock vara undertecknade av 15 medlemmar (GO § 44).

Motioner («selbständige Anträge») skulle ha minst 15 medlemmars underskrift och börja med orden »riksdagen måtte besluta» (GO § 49). Beträffande läsningarna voro bestämmelserna ej alldeles uttömmande, men enligt GO § 50 och 51 jämställdes motioner med regeringsförslag, vilket innebar bl. a. att tre läsningar erfordrades för lag-, finans- (och traktat-)förslag samt en läsning för övriga.⁸ Skillnaden mellan regeringsförslag och motioner i fråga om läsningarnas antal blev då den att — bortsett från lag- och budgetfrågor — särskilt

beslut måste fattas för att regeringsförslag skulle få behandlas i en läsning, medan detta utan vidare gällde för motioner. Även till motioner kunde ändringsförslag knytas. Dessa måste understödjas av 15 medlemmar, om motionen fordrade blott en läsning. En återtagen motion kunde ånyo upptagas av 15 närvarande ledamöter.

Omröstningen försiggick vanligen genom uppresning. Visade omröstningen att utgången var oviss, och detta även efter en förnyad uppresning var fallet, påbjöd presidiet att voteringen skedde genom att salen tömdes, varefter ledamöterna gingo in igen genom respektive »ja», »nej» eller »avstår»-dörrar och därvid räknades av sekreterarna, två vid varje dörr. Presidenten och de tjänstgörande sekreterarna röstade offentligt sedan alla gått in. En tredje omröstningsform var namnomröstningen, som kunde beslutas på förslag av 50 medlemmar före omröstningens början (alltså ej efteråt). På varje ledamots röstsedel fanns hans namn tryckt och sekreterarna samlade upp sedlarna i urnor. Vid vissa smärre frågor var sådan omröstning dock förbjuden (GO §§ 103—106). Denna omröstningsform användes relativt flitigt. Under valperioden 1928—30 förekommo sålunda 131 namnomröstningar under sammanlagt 204 sammanträden. Vid lika röstetal förföll frågan; omröstningen stod nämligen mellan ett positivt förslag och avslagsyrkande.

Vissa frågor hade *prioritet* framför andra. Arbetsordningen (§ 75) stadgade, att brådskande ärenden skulle sättas före andra på dagordningen. Som sådana gällde de enligt artiklarna 37 och 48 i författningen anhängiggjorda. Enligt artikel 37 kunde verkställigheten av strafförfarande mot riksdagsmedlem uppskjutas till sessionens slut, och artikel 48 tillerkände rikspresidenten vid

⁷ Se t. ex. Sten. Ber. Bd 423, sid. 165, 166, 320 och 507.

⁸ Jfr v. Freytag-Loringhoven, Die

Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, sid. 110 ff.

sträckta ordningsbefogenheter för att upprätthålla lag och säkerhet. Seniorskonventet kunde ange även andra ärenden som brådskande.

Rätten att uppskjula frågor till ny session bildade i Weimar-Tyskland ej något problem, då som förut utvecklats några sessioner i vår mening ej funnos. Varje valperiod var en session, och varken arbetsordningen eller praxis medgav att en fråga uppsköts från en valperiod till en annan. (Se under *sessioner* och där anförd litteratur.)

Som förut angivits, utsågo utskotten en eller flera *rapportörer* att företräda sig i riksdagen (GO § 30). Enligt utskottsutlåtandet vid antagandet av arbetsordningen av den 26 maj 1922 borde mer än en rapportör tillsättas för att även minoriteten skulle kunna utse sådana.⁹ Rapportörerna kunde erhålla ordet såväl i början av debatten som vid dess slut (GO § 82).

Rätt ingående *kvorumbestämmelser* funnos. Enligt arbetsordningen § 98 måste mer än hälften av medlemmarna vara närvarande för att riksdagen skulle vara beslutsmässig. Vid författningsändringar måste mer än 2/3 av ledamötsantalet vara närvarande. Av de närvarande måste 2/3 rösta för ändringen. Om beslutsmässigheten sattes i fråga av någon och presidiet ej enhälligt kunde avgöra saken, företogs räkning med vita namnsedlar (GO § 99); denna rösträkning kunde presidenten uppskjuta en kortare stund. Om det konstaterades att riksdagen ej var beslutsmässig, skulle presidenten upplösa sammanträdet och föreslå tid och dagordning för nästa (GO § 100). Det bör understrykas, att beslutsmässigheten måste betvivlas av någon ledamot, för att den skulle konstateras. Om så ej skedde, kunde beslut alltså fattas, fastän kvorumreglerna ej uppfylldes. I viktigare frågor var det

dock självklart att beslutsmässigheten noga övervakades.¹ Under tiden juni 1928—juli 1929 konstaterades blott 3 gånger bristande beslutsmässighet. En gång följde omröstning genom avgivande av sedlar med ledamöternas namn. Två gånger följde nytt sammanträde efter blott 5—10 minuter.²

Utskottsremiss ägde enligt GO § 38 rum först vid slutet av första läsningen och kunde beslutas ända till den sista delomröstningen. Återremiss kunde ske även till annat utskott än det vars utlåtande behandlades. Utskottsberedning var inte obligatorisk men alla viktiga frågor gingo till utskott. En hel del ärenden gingo dock omedelbart igenom i riksdagen. Som exempel kunna ett par frågor från 1928 tagas: den ena gällde ett tillägg till en lag angående boskapsjukdom, den andra en överenskommelse mellan Tyskland och Sverige angående vissa beskattningsfrågor.³

Riksdagens offentliga förhandlingar kunde på förslag av 50 medlemmar med 2/3 majoritet förvandlas till slutna (RV art. 29).

Rätt att deltaga i riksdagens förhandlingar tillkom inte blott regeringsledamöterna utan även högre departements-tjänstemän — statssekreterare och »referenter» — allt efter regeringens uppdrag. De togo säte till höger om presidenten på en särskild »bänk», vars främsta plats vid större debatter intogs av rikskanslern och eljest av vederbörande departementschef. Vidare voro delstaterna berättigade att sända befullmäktigade till riksdagen för att klarlägga ländernas ståndpunkt. Dessa delstatsrepresentanter — i viktigare frågor delstaternas ministerpresidenter — hade sin »bänk» till vänster om presidenten.⁴

⁹ Anlagen zu den Sten. Ber., Bd 347, sid. 4866.

¹ v. Freytag-Loringhoven, sid. 114.

² Sten. Ber., Bd 424, sid. 1156 C, och

sid. 1799 D samt Bd 425, sid. 2240 C.

³ Sten. Ber., Bd 423 sid. 165 C f. och 166 C.

⁴ RV art. 33 och uppgifter av Heinig.

Budgetbehandlingen.

Budgetens antagande skedde enligt artikel 85 i författningen i form av en lag, varför bestämmelserna om hur lagförslag skulle behandlas — tre läsningar — givetvis även gällde budgeten. I arbetsordningen funnos inga ytterligare bestämmelser angående budgetbehandlingen än som angick utskottsbehandlingen. Härom stadgades (§ 48) att finansförslag i regel skulle gå till utskott innan omröstning skedde. Om riksdagen ej annat beslutat, skulle detta utskott vara finansutskottet — som efter sitt ordningsnummer också kallades Femte utskottet. Sedan även räkenskapskontrollen 1928 överförts till detta utskott, främjades ytterligare enhetligheten i behandlingen av de finansiella frågorna. Utöver räkenskapskontrollen fanns inom budgetutskottet i allmänhet blott en besparingsdelegation för att bereda omstridda frågor.⁵

För övrigt reglerades budgetens uppställning och genomförande m. m. av en särskild »Reichshaushaltsordnung» av den 31 december 1922 (Reichsgesetzblatt 1923 II s. 17). Ett räkenskapsår sträckte sig fr. o. m. 1 april t. o. m. 31 mars och benämndes efter det år, under vilket det började. För denna tid skulle budgeten uppställas. I speciella fall kunde utgifter dock beviljas för längre tid. Budgeten skulle fastställas genom en lag före räkenskapsårets början (RV art. 85). Enligt budgetordningen skulle regeringens budgetförslag föreläggas riksdagen senast den 5 januari.⁶

Dessa författningsbestämmelser kunde emellertid snart inte följas. För räkenskapsåret 1929 förelåg regeringens förslag till finansplan inte tryckt förrän den 8 och 11 mars 1929.⁷ Då detta var för sent för att riksdagsbehandlingen skulle kunna avslutas före den första

april, framlades ett preliminärt budgetförslag den 9 mars.⁸ I detta hette det, att det på grund av de politiska förhållandena ej varit möjligt att i rätt tid få finansplanen för 1929 färdig, varför denna nödlag framlades. Den skulle gälla för tiden 1 april till 30 juni 1929, vid vilken senare tidpunkt den ordinarie finansplanen beräknades vara antagen.

Innan riksdagen började behandla nödlagen, undergick dock den ordinarie finansplanen den 14 mars (55 Sitz.) första läsningen. Samtidigt behandlades också budgetens inkomstsida; debatten om utgifterna var förbunden med debatter om ölskattelagen, brännvinsmonopolet, arvskattelagen, inkomstskattelagen, § 26 i förmögenhetsskattelagen och växelskattelagen. Följande dag, 18 mars, slutfördes den första läsningens principdebatt om den ordinarie finansplanen. Debatten var då även förbunden med första läsningen av förslaget till preliminär kvartalsbudget. Efter denna debatts slut remitterades de båda finansplanerna till finansutskottet, medan de med den ordinarie finansplanen förknippade sex skatteförslagen gingo till skatteutskottet (56 Sitz.). Den 20 mars följde så andra och tredje läsningarna över det preliminära utgiftsförslaget efter muntligt utlåtande av finansutskottet. Förslaget gick igenom i andra läsningen och då ingen begärde ordet vid den tredje, som omedelbart följde, förklarades det antaget i andra läsningens version, varpå slutomröstning följde (59 Sitz.). Det preliminära budgetförslaget var därmed färdigbehandlat.

Den 23 april började så andra läsningen av det ordinarie budgetförslaget (62 Sitz.). Vid denna genomgick man i sammanträde efter sammanträde de olika avdelningar eller »huvudtit-

⁵ Enligt uppgift av Heinig.

⁶ Lammers, sid. 213 ff.

⁷ Anlagen zu den Sten. Ber., Bd 434, nr 883 och 885.

⁸ Ibid. nr 884.

lar», i vilka regeringsförslaget var uppdelat.⁹

Vid debatten över respektive avdelningar förelågo »muntliga» utskottsberäkningarna, vilket såsom förut framhållits innebar att debatten förkortades och att rapportören nöjde sig med att hänvisa till de motiv som funnos angivna i utskottsutlåtandet. Efter debatten skedde omröstning, varvid man röstade om varje kapitel och titel, i vilka avdelningen var indelad. De olika avdelningarna kommo ej upp i den ordning de här uppräknats utan allteftersom utskottet blivit färdigt med dem och enighet kunnat nås mellan regeringen och utskottet.¹ Andra läsningen slutade den 24 juni 1929 (94 Sitz.) efter att ha pågått under 28 sammanträden. Den tredje läsningen började den 26 juni (96 Sitz.), fortsatte den 27 juni (97 Sitz.) och avslutades den 28 juni (98 Sitz.). Härvid genomgicks ånyo de olika avdelningarna. Slutomröstningen den 28 juni skedde i form av en namnomröstning.

Restriktioner.

I fråga om *yttranderätten* funnos avsevärda restriktioner. Ordningsföljden mellan talarna var inte fri utan bestämdes formellt av presidenten. Därvid skulle han taga hänsyn till debattens sakliga förlopp och till de olika parti-riktningarna och fraktionernas styrka. I verkligheten träffades överenskom- melse mellan fraktionerna om talarord- ningen i viktigare frågor inom seniors- konventet. Konventet fastställde hur länge en debatt skulle få pågå och hur

tiden för denna skulle uppdelas på frak- tionerna. Partiledningen eller partisek- reteraren (10 kap.) bestämde ordningen mellan partiets talare.² Vid behandling- en av motioner skulle den förste talaren ej vara från motionärens fraktion (GO § 82). En kortare anmärkning, som ej fick överstiga 5 minuters längd, kunde av presidenten tillåtas strax före eller efter en debatt eller när riksdagens ar- betsplän fastställdes. Ordet »zur Ge- schäftsordnung», »en ordningsfråga», användes då (GO § 83). En talare, som utsatts för ett personligt angrepp, kunde få göra en kort replik efter de- battens slut (GO § 84). Presidenten kunde själv få yttra sig, men måste då till- fälligt lämna ordförandestolen åt en av sina ställföreträdare (GO § 81). Rege- ringsmedlemmar kunde erhålla ordet när som helst under en debatt.

En talare fick ej tala längre än en timme. I praxis brukade tiden inskrän- kas ytterligare, till en kvart eller en halvtimme. Ofta gällde denna tidsbe- gränsning partierna och den tid dessa fingo disponera.³ Fortsatte en talare över den tillmätta tiden, fråntogs han efter en tillsägelse ordet och fick ej vi- dare yttra sig (GO § 87).

Begränsning av tiden för hela debatt- ten kunde beslutas på två sätt. Enligt GO § 88 kunde seniorskonventet förel- slå, att debattens längd skulle fixeras. Detta innebar närmast en »giljotin»-be- stämmelse. Därjämte fanns det ett stad- gande om egentlig clôtüre, d. v. s. om tvångsavslutning. Förslag om ajourne- ring eller avslutande av debatten måste ställas av minst 30 medlemmar och fick

⁹ Dessa voro följande: I. Reichspräsi- dent, II. Reichstag, III. Reichsministe- rium des Innern, IV. Auswärtiges Amt, V. Reichsministerium — Kanzler und — Kanzlei, V a. Reichsministerium für die besetzten Gebiete, VI. Reichswirt- schaftsministerium, VI a. Vorl. Reichs- wirtschaftsrat, VII. Reichsarbeitsmini- sterium, VIII. Reichswehrministerium, IX. Reichsjustizministerium, X. Reichs- ministerium für Ernährung und Land- wirtschaft, XI. Reichsverkehrsministe-

rium, XII. Versorgung und Ruhegehäl- ter, XIII. Rechnungshof, XIV. Reichs- schuld, XV. Reichsfinanzministerium, XVII. Allgemeine Finanzverwaltung, XVIII. Reichspostministerium, XX. Kriegslasten. Se Anlagen zu den Sten. Ber., Bd 434, nr 885.

¹ Enligt uppgift av Heinig.

² *Jellinek*, sid. 70, och uppgifter av Heinig.

³ Som exempel se Sten. Ber. Bd 423, sid. 12 B, sid. 183 A, sid. 240 D.

ej väckas förrän minst en talare utom motionär eller rapportör yttrat sig (GO § 77). Med hänsyn till överenskommelserna mellan fraktionerna i seniorskonventet om talartiden fick clôturen dock ej större betydelse.⁴

En talare skulle enligt arbetsordningen ej läsa upp sitt tal från papperet utan tala fritt (GO § 86). I verkligheten voro viktigare regeringsdeklarationer och anföranden av partiledare dock fixerade på papper. Om andra anföranden upplästes och presidenten inte ingrep, brukade »huset» genom tillrop försöka förmå talaren att yttra sig fritt.⁵

Disciplinfrågor

Presidenten hade befogenhet att uppmana en talare att hålla sig till saken eller en medlem att iakttaga ordning. Vidare kunde han föreslå riksdagen att en talare berövades ordet, om denne tre gånger uppmanats hålla sig till sak eller ordningen. I svårare fall kunde presidenten utvisa den störande. Om denne vägrade åtylta detta, avbröts sammanträdet, och medlemmen blev utesluten under 8 dagar, vid fortsatt vägran under 20 dagar. Han kunde skriftligen vädja till riksdagen. Om störande oro uppstod i riksdagen, kunde presidenten uppskjuta sammanträdet på obestämt klockslag eller helt upplösa det. Vidare kunde han låta utrymma åhörarläktarna (GO § 89—94).

Interpellations- och frågeinstitutet.

Interpellationsinstitutet reglerades genom § 55—59 i arbetsordningen. Bestämmelserna voro i korthet följande. Interpellationerna skulle vara skriftligt avfattade och inlämnas till presidenten, som vidarebefordrade dem till regering-

en. Regeringen hade att skriftligt förklara, om och när den ville svara. Interpellation skulle undertecknas av 30 ledamöter samt vara »kort och bestämt» avfattad. En kort motivering kunde bifogas. Den kom upp på dagordningen den dag regeringen bestämt sig för att svara. Om regeringen ej svarade alls eller underlät att lämna något svar inom 14 dagar, kunde riksdagen ändå sätta upp interpellationen till överläggning. Innan svaret gavs eller överläggning började, fick en av interpellanterna ordet för att motivera spörsmålet. Om 50 ledamöter så fordrade, följde debatt omedelbart efter svaret. Förslag kunde väckas under debatten, under förutsättning att minst 30 medlemmar understödde det. Interpellationen kunde av riksdagen remitteras till utskott eller omröstningen uppskjutas till nästa sammanträdesdag, om likaledes 30 medlemmar ställde förslag här om. Blevo interpellationerna så många, att riksdagens arbete stördes, kunde deras behandling förläggas till en bestämd veckodag.

Av intresse kan vara att nämna att riksdagen 1931 — alltså under republikens kris — genom en ändring av arbetsordningen (§ 55) avsevärt skärpte reglerna om interpellationernas innehåll. Dessa fingo nu blott innehålla sådana sakuppgifter, som voro nödvändiga för den önskade upplysningen. Vidare fingo ej parlamentariskt otillåtliga uttryck eller omdömen utöver sakframställningen förekomma, ej heller de faktiska omständigheterna vid en straffbar handling tagas upp till behandling. Det var presidentens uppgift att vägra interpellationer, som stredo mot dessa regler. Om presidentens beslut bestreds skulle seniorskonventet slutgiltigt avgöra frågan.⁶ Redan före denna

⁴ Ett förslag om debattens avbrytande — i samband med fastställande av bristande beslutsmässighet — förekom vid det 68:de sammanträdet 1929. Sten. Ber. Bd 424, sid. 1799 D.

⁵ Enligt uppgift av Heinig. Under kejs-

sartiden med dess många språkliga minoriteter ägde dock representanter för dessa att läsa upp (på tyska) skrivna anföranden.

⁶ *Marten*, Die Interpellation im Reichstag, sid. 7.

ändring kunde dock presidenten i kraft av sina ordningsbefogenheter (GO § 19) tillbakavisa en interpellation, som ej följde de stadgemässiga föreskrifterna eller vars innehåll stred mot författningen.⁷

Det var ej absolut nödvändigt att regeringsmedlem personligen svarade. Med samtycke av riksdagen kunde även annan företrädare för regeringen, särskilt den tjänsteman, som haft hand om interpellationsärendet, svara, något som i praxis ibland skedde.⁸

Interpellationer brukade i regel sättas före alla andra frågor på dagordningen. Kommo flera interpellationer upp på samma dag, behandlades det starkaste partiets interpellation först. I praxis behövde aldrig bestämmelsen om särskild veckodag för interpellationers behandling tillämpas, enär interpellationsfrekvensen ej var hög. Under första valperioden 1920—24 framställdes 127, under andra 1924 62 och under tredje 1924—28 231 interpellationer.⁹

Anmärkningsvärt är, att interpellationerna så ofta behandlades i samband med andra ärenden, med vilka de stodo i nära förbindelse, och därför ibland kunde förklaras handlagda utan att ha genomgått det för interpellationer stadgade förfarandet. Genom att interpellationerna på så vis förknippades med andra frågor kunde i praxis deras behand-

ling i riksdagen ofta uppskjutas långt över de stadgemässiga 14 dagarna.¹

En tysk forskare har utarbetat en statistik över interpellationerna för de tre första valperioderna. Av denna framgår, att av tredje valperiodens 231 interpellationer 100 blevo besvarade och debatterade, 28 debatterade utan besvarande, 46 förklarade handlagda genom budgetdebatten, 17 förklarade handlagda, varvid regeringen i ett fall avböjde att svara, 1 besvarades skriftligt, 32 blevo ej handlagda och 2 avförda från dagordningen, 2 återställdes, 1 återtogs, 1 remitterades till utskott och 1 expedierades genom att regeringen avböjde att svara.²

Ett förslag med anledning av en interpellation kunde gå ut på övergång till dagordningen enligt den förut anförda GO § 76. Därmed kunde debatten avslutas. Förtroende- eller misstroendevota för regeringen kunde även beslutas.³ Att dylika dagordningsförslag framfördes i samband med interpellationer var dock rätt ovanligt.⁴ Förslag om förtroende- eller misstroendevota väcktes vida oftare vid behandlingen av andra viktiga frågor eller då en ny regering avgav sin programförklaring.⁵ De författningsbestämmelser, som reglerade dessa frågor, voro artikel 54 i författningen samt arbetsordningen § 54. Ett misstroendeför-

⁷ Ibid., sid. 31 o. 34.

⁸ Ibid., sid. 33.

⁹ Ibid., sid. 42 f. o. 36 f.

¹ Ibid., sid. 37.

² *Marten*, sid. 44 ff. Anmärkningsvärt är att så många interpellationer ej blevo handlagda. Detta var än vanligare under första och andra valperioden, då av respektive 217 och 62 interpellationer resp. 58 och 51 ej handlades. Vid riksdagens upplösning förföllo alla ärenden, och särskilt under den korta andra valperioden utloknade härigenom många interpellationer. Vidare förföllo många interpellationer sakligt, om också ej rättsligt, vid de rätt talrika regeringsväxlingarna. Efter interpellationens avgivande inträffade händelser — t. ex. en debatt — kunde dessutom göra den intresslös.

För övrigt kan anmärkas att det var ej blott oppositionen mot den sittande regeringen, som begagnade sig av interpellationsinstitutet. Även regeringspartier eller regeringen närstående partier gjorde flitigt bruk av detta för att genom lämpligt avfattade frågor stärka regeringens anseende. Av inalles 420 interpellationer under de tre valperioderna voro 122 framställda av partier, som stödde den dåvarande regeringspolitiken. (*Marten*, sid. 32.)

³ *Gmelin*, sid. 85.

⁴ *Tingsten*, H., Utredning ang. införandet av ett dagordningsinstitut. (SOU 1935: 21), sid. 51. För interpellationernas och dagordningsinstitutens betydelse fram till 1929 hänvisas mera allmänt till *Arrhén*.

⁵ *Tingsten*, sid. 51.

slag kunde antingen ställas självständigt med 15 medlemmars understöd eller ansluta sig till en fråga på dagordningen. I senare fallet fick ej omröstning ske förrän efter förslagets utdelning och tidigast dagen efter debatten. Förtroendeförslagen voro talrikast i början av Weimarperioden, medan misstroendeförslagets antal växte mot dess slut. I allmänhet antogos förtroendeförslagen, medan misstroendeförslagen förkastades.⁶

Utom interpellationsinstitutet fanns i Weimar-Tyskland även ett *frågeinstitut*. Frågorna («kleine Anfragen») skulle gälla upplysning om en bestämd sak, vara kort avfattade och understödjas av 15 ledamöter. Presidenten kunde tillbakavisa frågor, som ej uppfyllde dessa fordringar. Frågorna skulle vara skriftligt avfattade och besvarades även skriftligt. Endast om svar ej avgivits inom 14 dagar kunde frågorna sättas på dagordningen. Den första timmen av varje plenum kunde användas till svar. Ingen debatt följde på besvarandet av en »liten fråga», men presidenten kunde dock ge frågeställaren ordet för att beriktiga frågan (GO § 60—62).

Frågeinstitutet hade ej som interpellationsinstitutet någon större betydelse. Dess uppgift var att förmedla rent faktiska upplysningar från regeringen till riksdagen.⁷

Riksdagspartierna.

Mellan partierna var isoleringen stor under hela Weimartiden. Såväl i plenum som i utskott var placeringen ordnad partivis precis som under kejsartiden. Det kunde väcka uppseende och refererades ofta i pressen, om partiledare överskredo gångarna och konfererade med varandra under riksdagens förhandlingar.

Varje parti hade sitt förtroenderåd,

»Vorstand», i vilket sekreterarna eller inspiskaren var självskriven ledamot. Ätminstone till de större partiernas ledning voro experter utanför riksdagen, ofta yngre akademiker, knutna. Varje parti hade egna salar i riksdagshuset. Partimöten höllos i regel en gång i veckan, varvid tiderna varken voro regelmässiga för vederbörande parti eller gemensamma för samtliga partier. Vid viktigare avgöranden kunde partimöten hållas oftare och sammankallas med kort varsel. Då närvaro också i regel ledande representanter för rikspartiets styrelse, i den mån dessa inte tillhörde riksdagen.

Fraktionstvång var det utmärkande för riksdagspartiernas arbetssätt. På partimötena kunde motsättningarna vara mycket stora, men vid voteringarna i plena böjde sig minoriteten för majoritetens beslut. Förekom inte votering medelst namnupprop, kunde dock understundom de som ogillade partimajoritetens beslut avlägsna sig. Öppna fronderier hörde till sällsyntheterna. Inte ens i lokala frågor ansågs det tillåtligt för en Ortsrepresentant att rösta emot partiet, även om detta motsatte sig lokalintressets krav.⁸

Arvode och närvaroregistrering.

Det var inskrivet i författningen, att riksdagsledamöterna skulle ha arvode och dessutom fria järnvägsresor (RV art. 40). Närmare bestämmelser härom fanns i en lag av den 25 april 1927.⁹ Varje riksdagsman fick ett månatligt arvode, som skulle utgöra 25 % av en riksminters lön. År 1929 var arvodet 750 RM i månaden.¹ Detta utbetalades från och med dagen före riksdagens första sammanträde till dagen för nyval. Om riksdagen var församlad eller ej hade ingen betydelse. Däremot nedskars arvodet med en 30-del för varje dag, som

⁶ Ibid., sid. 55.

⁷ Marten, sid. 52.

⁸ Uppgifterna huvudsakligen från Heinig.

⁹ Se Die Verfassung des Deutschen Reichs von 11. August 1919, nebst Ergänzungsgesetzen, sid. 125 ff.

¹ Lammers, sid. 91.

riksdagsledamoten ej var närvarande i plenum, om ej av presidenten godkända skäl för frånvaro förelågo. Den som ej deltog i namnomröstning räknades som frånvarande, också om han antecknat sig som närvarande. I gengäld fick den medlem, som deltagit i utskottsarbete, när riksdagen ej var samlad, en extra ersättning med likaledes en 30-del av månadsarvodet.

Fria järnvägsresor hade ledamoten under hela sin riksdagstid och åtta dagar därefter på såväl statliga som privata banor och vid behov även ersättning för resa på utländsk järnväg (t. ex. för riksdagsman från Ostpreussen).

För att kontrollera medlemmarnas närvaro utlades vid varje plenum eller utskottssammanträde en närvarolista, på vilken de fingo anteckna sig (GO § 3).

Riksrådets arbetsformer.

Det tyska riksrådet bestod av representanter för de särskilda ländernas regeringar. Därjämte sände provinserna i Preussen vissa ombud. Antalet representanter för varje land stod i visst förhållande till landets befolkningsstorlek (en röst för var 700 000 inv.) Intet land fick dock ha mindre än en röst och intet mer än 2/5 av rösterna. År 1929 hade Preussen trots sin storlek därför blott 26 röster mot de övriga 40. Av riksrådets befogenheter kunna nämnas att det via regeringen hade laginitiativ, att riksdagen måste med 2/3 majoritet ånyo antaga en lag, som riksrådet avvisat (om rikspresidenten ej hänsköt den till folkomröstning) samt att riksrådet skulle godkänna av riksdagen företagna höjningar av anslag i regeringens med riksrådets samtycke (och erinringar) framlagda budgetförslag.²

De viktigaste bestämmelserna i riksrådets den 20 nov. 1919 antagna arbetsordning voro följande:³

Enligt författningens artikel 64 inkal-

lade regeringen riksrådet. Denna bestämmelse hade dock ingen betydelse, då rådet enligt sin arbetsordning (§ 2) ständigt var samlad. Varje fullmäktig kunde genom skriftlig fullmakt ersättas av en annan (GORR § 7). Riksrådet stod i intim kontakt med inrikesministeriet, som förmedlade kommunikationen mellan regering och riksråd. Vid plena presiderade en regeringsmedlem, vanligen inrikesministern (GORR § 19). Plena voro offentliga. Om slutet möte föreslogs, skulle debatt och beslut härom ske vid ett ej offentligt plenum (GORR § 17). Enligt författningen, artikel 66, hade både riksregeringen och varje medlem rätt att väcka förslag i riksrådet. I regel skulle ett förslag gå till utskott. Berörde en fråga flera utskotts verksamhetsområden, skulle den hänvisas till alla dessa utskott gemensamt. Hänvisning till utskott kunde ske före eller efter första läsningen (GORR § 23). Rapportörens berättelse skulle, om ej annat bestämdes, vara muntlig (GORR § 20). Lagförslag och viktiga frågor skulle undergå två läsningar. För övriga frågor var det tillräckligt med en läsning (GORR § 25). Omröstning kunde uppskjutas en gång högst fem dagar, om minst en tredjedel av rösterna anslöt sig till förslag därom (GORR § 27).

Av riksdagen antagna lagar skulle in om en vecka efter riksdagens slutomröstning sättas på riksrådets dagordning för överläggning och beslut. Om riksdagens beslut avvisades, skulle en särskild motivering härför utarbetas, antingen av utskott eller av en medlem (GORR § 28).

Vid omröstning hade varje land lika många röster som ombud (RV art. 63). I motsats till vad som gällde det gamla förbundsrådet fanns intet stadgat om imperativt mandat, d. v. s. instruktioner till ombuden från vederbörande delstatsregering, men i praxis voro representanterna instruerade. Varje lands representanter röstade på samma sätt. Provinsombuden från Preussen röstade dock ibland individuellt, varigenom

² Se t. ex. *Lammers*, sid. 141 ff.

³ Texten i die Geschäftsordnungen, sid. 537 ff.

Preussens ställning i riksrådet ytterligare försvagades.³

Riksrådet tillsatte elva ständiga utskott med nio medlemmar och 2 eller 3 suppleanter i varje (GORR § 31). In- tet land fick tillhöra ett utskott både som medlem och som suppleant. Utskottsplatsernas fördelning mellan de olika länderna angavs i en bilaga till arbetsordningen. Preussen, Bayern, Sachsen och Würtemberg hade ordinarie platser i alla utskott. Ordförande var en regeringsmedlem eller hög tjänsteman i ministeriet. Han hade ej rösträtt (GORR

§ 35). Varje land hade en röst. För beslutsmässighet i utskotten skulle minst hälften av medlemmarna vara närvarande (GORR § 37). (För plena saknades kvorumbestämmelser.)

Självklart är, att regeringsmedlemmar hade tillträde till plena och utskott. De- ras närvaro där kunde även fordras av riksrådet (RV art. 65 GORR § 19 och 35). Något förtroende- eller misstroen- devotum kunde riksrådet ej besluta; par- lamentarismen var helt förankrad i riksdagen.⁴

KÄLLOR OCH LITTERATUR.

Reichsgesetzblatt. — Verhandlungen des deutschen Reichstages. — Stenogra- phische Berichte des deutschen Reichstages. — Anlagen zu den stenographischen Berichten des deutschen Reichstages. — Die Verfassung des Deutschen Reichs vom II. August 1919 nebst Ergänzungsgesetzen, namentlich der Geschäftsordnung für den Reichstag. Hrsg. von K. Pannier. Leipzig 1928. — Die Geschäftsord- nungen der deutschen Parlamente. Hrsg. von O. Th. L. Zschucke. Berlin 1928. — *Reuterskiöld*, C. S., och *Rinander*, V. A., Främmande grundlagar. V. Tyska stater. Stockholm 1918.

Arrhén, E., Den tyska parlamentarismens utveckling under kejsardöme och riksrepublik. Uppsala 1929. — *Brusewitz*, A., Studier över riksdagen och utri- kespolitiken. II. Nordiska utrikesnämnder i komparativ belysning. Uppsala 1933. — *Freytag-Loringhoven*, A. von, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirk- lichkeit. München 1924. — *Frykholm*, L., Studier över artikel 48 i Weimarför- fattningen. Uppsala 1942. — *Gmelin*, H., Einführung in das Reichsverfassungs- recht. Leipzig 1929. — *Jellinek*, W., Staatskunde, Zweiter Band 2. Heft. Berlin 1926. — *Lamback*, W., Die Herrschaft der Fünfhundert. Hamburg 1926. — *Lammers*, H.-H., Reichsverfassung und Reichsverwaltung in Frage und Antwort. Ber- lin 1929. — *Löbe*, P., Der Deutsche Reichstag. Berlin 1929. — *Marten*, P., Die Inter- pellation im Reichstag. Berlin 1932. — *Tingsten*, H., Konstitutionella fullmakts- lagar i modern parlamentarism. Malmö 1926. — *Tingsten*, H., Utredning angäen- de införande av ett dagordningsinstitut (SOU 1935: 21). Stockholm 1935. — *Tingsten*, H., Utredning rörande parlamentens arbetssätt i vissa främmande länder (I: SOU 1931: 26). Stockholm 1931. — Personliga upplysningar av f. leda- moten av tyska riksdagen Kurt Heinig, Stockholm.

FÖRKORTNINGAR.

GO = Geschäftsordnung für den Reichstag

GORR = » » » Reichsrat

RV = Reichsverfassung

Sten. Ber. = Stenographische Berichte des Deutschen Reichstags.

³ *Lammers*, sid. 158.

⁴ *Lammers*, sid. 158.

Enligt de tre författningslagarna av år 1875¹ var Tredje Republiken en konstitutionell republik, vars lagstiftande och mäktigaste organ var två i princip likaberättigade kamrar, senaten och deputeradekammaren.

Deputeradekammaren (*la Chambre des Députés*), vars medlemsantal varierade (1939 hade den 618 ledamöter), valdes på 4 år genom (enligt valordningen före 1919 och efter 1927) majoritetsval i enmansvalkretsar. Valen voro direkta. Rösträtten var allmän för män, som hade fyllt 21 år, valbarhetsåldern var 25 år. Kvinnorna saknade rösträtt. Senaten (*le Sénat*) bestod av 314 ledamöter, vilka valdes genom departementsvis organiserade indirekta val på 9 år. Denna kammare förnyades med en tredjedel vart tredje år. Valbarhetsåldern var 40 år. Senaten hade att fungera som riks rätt. Då grundlagstiftning skulle företagas eller republikens president skulle väljas, sammanträdde kamrarna gemensamt som nationalförsamling (*l'Assemblée nationale*).

Republikens president utsågs för 7 år. Hans makt var ringa. Han hade initiativrätt vid lagstiftning samt ett suspensivt veto, vilket var föga betydelsefullt, då det bestod i att han, innan han kungjorde en ny lag, kunde anhålla att kamrarna skulle taga denna under förnyad prövning. Han kunde upplösa deputeradekammaren med senatens samtycke — något som blott skedde en

gång i Tredje Republikens historia (MacMahon 1877).

Republikens president utsåg regeringen, som författningsenligt var ansvarig inför kamrarna, främst deputeradekammaren. Några gånger hände dock att även senaten framkallade regeringskris (1896, 1925, 1930, 1932, 1937).

Sessioner.

Antal. Tredje Republikens sessioner karakteriserades genom den skillnad som existerade mellan den ordinarie sessionen (*la session ordinaire*), vilken 1875 års konstitutionella lag påbjöd, och de extraordinarie sessionerna (*les sessions extraordinaires*), till vilka regeringen (i kraft av samma lags art. 3) tog initiativet.

Till ordinarie session skulle senaten och deputeradekammaren samlas årligen den andra tisdagen i januari, såvida inte republikens president hade kallat kamrarna att sammanträda tidigare. Båda kamrarna skulle vara samlade till session under minst fem månader. Den enas session skulle börja och sluta samtidigt med den andras. Varje sammanträde av blott en kammare å annan tid än den gemensamma sessions-tiden var otillåtet och utan vidare ogiltigt (art. 4), såvida inte republikens president hade upplöst deputeradekammaren, innan legislaturperioden hade

¹ Lag den 25 febr. 1875 om de offentliga myndigheternas organisation (*Loi relative à l'organisation des pouvoirs publics*; ändrad 1884); Lag den 24 febr. 1875 om senatens sammansättning (*Loi relative à l'organisation du Sénat*; änd-

rad 1884); Konstitutionell lag den 16 juli 1875 om de offentliga myndigheternas inbördes ställning (*Loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics*; ändrad 1884).

utgått (varvid nyval måste ske inom två månader), eller senaten hade sammanträtt såsom domstol.

Regeringen kunde ajournera kamrarna under ordinarie session. Ajourneringen fick ej avse längre tid än en månad och kunde inte äga rum mer än två gånger under samma session (art. 3). Den fick inte heller förkorta den tidrymd på fem månader, som kamrarna hade rätt att vara samlade: hade alltså kamrarna ajournerats en gång under en månad av sessionstiden, skulle sessionen inte avslutas förrän sex månader efter den andra tisdagen i januari.² Ingenting hindrade emellertid att regeringen, i samma stund som eller när som helst efter det att de fem månaderna hade gått till ända, genom dekret från republikens president förklara sessionen avslutad. Det hände sålunda ibland, att regeringen utan att ta hänsyn till hur arbetet var planerat i kamrarna förklarade sessionen avslutad. Den 11 juli 1930, då deputeradekammarens dagordning för kvällsplennum var fastställd och dess sammanträdestider voro bestämda för en vecka framåt, kom mitt under plenum meddelande från regeringen att presidenten hade förklarat den ordinarie sessionen avslutad. Protokollet för dagen upplästes, men 266 ledamöter av kammarens 574 vägrade att godkänna det.³ Samma sak hände följande år med den skillnaden att protokollet nu antogs med akklamation.⁴

Till extraordinarie session inkallades kamrarna, då republikens president ansåg det erforderligt. Han avslutade också denna session.⁵ Eftersom den årliga budgeten under 1930-talet aldrig fastställdes vid ordinarie session, var arbetet härmed den extraordinarie sessionens huvuduppgift, och följaktligen

måste åtminstone en extraordinarie session per år hållas.

Republikens president var pliktig att sammankalla kamrarna, då begäran därom gjordes mellan sessionerna av mer än hälften av vardera kammarens ledamöter. Detta skedde dock aldrig under Tredje Republiken.⁵

Längd. Den ordinarie sessionen började som lagen påbjöd den andra tisdagen i januari varje år och varade vanligen till slutet av juni. Den extraordinarie sessionen sammankallades vanligen i oktober. Den avslutades på grund av arbetet med budgetens fastställande sällan före de allra sista dagarna i december, trots att man dag efter dag i denna månad kunde ha tre plena.

Sammanträdestider under sessionerna.

För plena.

Deputeradekammarens reglemente (art. 94 bis) stipulerade (från 1932), att kammaren skulle sammanträda tisdag, torsdag och fredag. Kammaren kunde inte besluta, att extra plenum (*séance supplémentaire*) skulle hållas utom på förslag av kammarpresidenten, presidentkonferensen, behörigt utskott eller regeringen. Då extra sammanträden skulle hållas, skulle de — utom i undantagsfall — förläggas till tisdags-, torsdags- och fredagsmorgnarna. Som undantagsfall räknades tydligen budgetsammanträdena, vilka ibland höllos nästan dagligen i december.⁶

Senatens reglemente saknade föreskrifter på denna punkt, men enligt praxis följdes ordningen i deputeradekammaren.⁷

Några särskilda tidsangivelser för

² *Barthélemy*, Le Gouvernement de la France, sid. 47.

³ *Ch. Dep. sess. o.*, juli 1930, sid. 679.

⁴ *Ibidem*, juli 1931, sid. 989.

⁵ *Loi constitutionnelle du 16 juillet*, art. 2. Jfr *Barthélemy*, a. a., sid. 47.

⁶ År 1933 infördes i DepRegl. bestämmelsen, att varje sammanträde, som hade dragit över tjugoen timmar, skulle anses som extra sammanträde. Att ett sammanträde skulle prolongeras fick föreslås blott av dem, som hade att föreslå extra sammanträden.

⁷ *Gooch*, sid. 137.

sammanträdena voro ej intagna i reglementena. Vanligen började eftermiddagsplena på de stadgade dagarna kl. 15 och pågingo till 18-tiden, varefter — om så var nödvändigt — förhandlingarna suspenderades för att återupptagas vid 20-tiden. Sammanträdena, som skulle hållas på morgonen, brukade börja vid 9.30 och pågå till kl. 12. Ibland återupptogs man de extra sammanträdena kl. 13. De pågingo, tills de ordinarie började kl. 15.30.

En timmes paus i förhandlingarna brukade kamrarna ta, då efter en omröstning med öppna röstsedlar (*scrutin public*)⁸ avprickning (*pointage*)⁹ ansågs erforderligt.

Kamrarna följde mycket strikt sina fastställda dagordningar. Då en fråga hade dragit längre ut på tiden än som beräknats i dagordningen, brukade kammarpresidenten föreslå kammaren att överlåta åt honom att fastställa dag för frågans återupptagande, varefter han suspenderade förhandlingarna några minuter, innan de återupptogs i anslutning till dagordningen. För övrigt tyckas sammanträdestiderna ha varierat så mycket, att ett adekvat omdöme om dem svårligen kan göras. Sammanträdestiderna framgå närmare av följande tablåer.

Sammanträdestiderna i deputeradekammaren 18 mars — 1 april 1935 under den ordinarie sessionen.¹

Måndagen den 18 mars.

Extra plenum: kl. 15—18.10.

Tisdagen 19 mars.

Extra plenum: kl. 10—11.45.

Ord. plenum: kl. 15—17.40 (s1);
18.20—18.55 (s2); 19.05—19.45.

Torsdagen den 21 mars.

Extra plenum: 9.30—11.20.

Ord. plenum: kl. 15—16.40 (s3);
17.30—19 (s1); 21.15 (s1); 23.30—24.

Fredagen den 22 mars.

Extra plenum: kl. 9.30—12.40.

Ord. plenum: kl. 16—19.50.

Lördagen den 23 mars.

1:a Extra plenum kl. 9.30—10.35
(s1); 10.40—11.10.

2:a Extra plenum: kl. 15—18.45 (s1);
19—19.05.

Måndag den 25 mars.

1:a Extra plenum: kl. 9.30—12.55.

2:a Extra plenum: kl. 16—19.

Tisdagen den 26 mars.

Ord. plenum: kl. 9.30—12.20 (s1);
15—17.50 (s1); 18.05—20.

Torsdagen den 28 mars(—29 mars).

Extra plenum: kl. 9.30—12.

Ord. plenum: kl. 15—15.30 (s1); 15.50—16.50 (s4); 17.20—17.30 (s5); 21—2.30 (följ. dag) (s4); 2.50—3.05.

Lördag den 30 mars.

Extra plenum: kl. 15—16 (s1); 16.35—19.25.

⁸ *Scrutin public* är omröstning med öppna röstsedlar. Den här begagnade översättningen antyder det franska omröstningsförfarandet. Varje ledamot har en blå och en vit röstsedel, försedd med hans namn i tryck. Vit sedel avser bifall, blå avslag. Vaktmästaren framräcker en urna, vari röstsedeln nedlägges. Rösträkningen verkställs av kammarsekreterarna. Om i senaten vid rösträkningen skillnaden mellan antalet vita och blå sedlar inte översteg femton, skulle avprickning, *pointage*, äga rum (SenRegl. art. 54). I deputeradekamma-

ren skulle avprickning automatiskt äga rum, om skillnaden mellan blå och vita sedlar inte översteg trettio eller, då regeringen hade ställt förtroendevotum, skillnaden inte översteg sextio (Dep Regl. art. 75).

⁹ *Pointage*, även kallat *émargement*, avprickning, skedde med ledning av namnen på de avgivna röstsedlarna i en längd över kammarens ledamöter för att kontrollera att ingen avgivit mer än en röst.

¹ Schemat har sammanställts efter *Ch. Dep. sess. o., mars—april 1935.*

Måndag den 1 april.

Extra plenum: 15.30—18.40.

Förklaringar.

- s1 = paus.
s2 = suspension för att bringa deputerad till ordning.
s3 = paus för inhämtande av utskottsutlåtande över amendement.
s4 = paus för verkställande av avprickning.
s5 = paus föranledd av föreskriften i Dep. Regl. art. 96 om en timmes uppehåll mellan ett ärendes introducerande och dess upptagande till omedelbar debatt.

Sammanträdestiderna i deputeradekammaren 10 december — 17 december under den extra ordinarie sessionen (budgetbehandlingen) 1935.¹

Tisdagen den 10 december.

Ord. plenum: kl. 15—15.30.

Torsdagen den 12 december.

Ord. plenum: kl. 9.30—9.35 (s1);
10.35—12.15.

Fredagen den 13 december.

1:a Extra plenum: kl. 9.30—11.45.
Ord. plenum: kl. 15—17.20 (s2);
17.45—19.05.

2:a Extra plenum: kl. 21—23.40.

Lördagen den 14 december.

1:a Extra plenum: kl. 9.30—12.15.
2:a Extra plenum: kl. 15.30—19.
3:e Extra plenum: kl. 21—23.45.

Måndagen den 16 december.

1:a Extra plenum: kl. 9.30—12.15.
2:a Extra plenum: kl. 15.30—19.
3:e Extra plenum: kl. 21—24.25.

Tisdagen den 17 december.

1:a Extra plenum: kl. 9.30—11.50.
Ord. plenum: kl. 15—16.25 (s3); 19—19.20.
2:a Extra plenum: 21.30—1.55 (följ. dag).

Förklaringar:

- s1 = paus för inhämtande av finansutskottets utlåtande angående begäran om omedelbar debatt av ett lagförslag.
s2 = paus.
s3 = paus för verkställande av avprickning.

För utskott.

Reglementena stipulerade (Dep. art. 16; Sen.art. 23), att alla utskott skulle sammankallas »utan uppskov» av resp. kammarpresident, vilket betydde, att utskotten sammanträdde för första gången dagen efter att de hade blivit tillsatta. Vid detta tillfälle skulle utskotts-president och vicepresident samt sekreterare väljas.

De stora utskotten brukade sammanträda, när det passade dem — t. o. m. då kammaren hade plenum. Dessutom brukade de — då så fordrades — sammanträda på annan plats än i Palais Bourbon eller Palais de Luxembourg, deputeradekammarens resp. senatens hus. Det var med tanke härpå senatens reglemente stadgade (art. 28), att utskotten för sina förberedande arbeten »undantagsvis» kunde sammanträda i ministeriernas lokaler. Fastän deputeradekammarens reglemente saknade bestämmelse härom, var det inte någonting som hindrade, att denna kammarens utskott tog sig samma privilegium.²

Dessutom kunde det förekomma, att de båda kamrarnas utskott sammanträdde annorstädes än i Paris. Men hertill hade de då inhämtat kamrarnas medgivande. Det fanns ingenting stadgat härom. Att utskotten i verkligheten hade sammanträde t. o. m. under kammarplena stred mot meningen i deputeradekammarens reglemente (art. 26), som stadgade, att kammaren skulle ägna minst en dag i varje vecka åt arbete inom utskotten och att för detta arbete onsdagen skulle anslås (DepRegl. art.

¹ Schemat har sammanställts efter *Ch. Dep. sess e. o.*, dec. 1935.

² *Gooch*, sid. 136.

Tablå över arbetet i deputeradekammaren 10/1 1933—28/6 1935.¹

År	Sessionstid	Antal plena	Avgivna propositioner	Avgivna motioner	Lagförslag från senaten	Interpellationer		Frågor	
						däruv debatterade	muntliga	skriftliga	
1933 sess. o.	10/1—8/7 (6 mån. 8 dag.)	131	237	467	28	212	24	16	2 894
1933 sess. e.o.	17/10—23/12 (2 mån. 6 dag.)	36	94	183	3	230	23	2	1 567
1934 sess. o.	9/1—6/7 (5 mån. 29 dag.)	74	248	397	25	262	36	9	2 568
1934 sess. e.o.	6/11—23/12 (1 mån. 18 dag.)	56	257	154	5	97	7	0	1 473
1935 sess. o.	8/1—28/6 (5 mån. 20 dag.)	77	278	400	19	248	43	12	2 655

¹ På tablan, till vilken uppgifter hämtats ur olika årgångar av *État des travaux législatifs*, ha ej flera år och sessioner kunnat anges på grund av brist i det tillgängliga källmaterialet.

94 bis). Senatrelementet föreskrev ingenting härvidlag, men enligt praxis följde man ordningen i medkammaren, varför inga plena höllos på onsdagarna och vanligen ej heller på lör- och måndagar.²

Regeringsförslag, motioner och amendement.

Tid för avlämnande av regeringsförslag och motioner.

Några stadganden om tid för avlämnande av regeringsförslag och motioner funnos inte i reglementena. I verkligheten kunde sådana när som helst under sessionerna framläggas i kamrarna.

En kammarledamots självständiga förslag kallades *proposition*, ett regeringsförslag *projet*.

Deputerads självständiga motion skulle, »därest kammaren ej annorlunda beslutar», remitteras till ständigt utskott. (DepRegl. art. 23). Hade kammaren avslagit en motion, som utskottet hade avgivit utlåtande över, kunde motionen först tre månader därefter åter framläggas (DepRegl. art. 92). Hade ett utlåtande redan utarbetats, då kammarens legislaturtid hade utgått, kunde detta blott på vissa villkor tagas under behandling av den nyvalda kammaren. Annars stod det deputerad fritt att under en ny legislaturperiod reintroducera sitt förslag.

Förslag, som väckts i senaten, kunde icke ånyo väckas, förrän efter tre månader, om det hade upptagits till behandling, och efter sex månader, om dess upptagande till behandling hade förvägrats (SenRegl. art. 79).

Regeringsförslag skulle omedelbart remitteras i deputeradekammaren till ständigt, i senaten till behörigt utskott (DepRegl. art. 21; SenRegl. art. 62). Detsamma gällde förslag, som hade kommit till en kammare från medkam-

maren, men detta var fastslaget blott i DepRegl. (art. 25).³

Kammarledamot kunde återtaga sin motion, även om överläggning därom hade påbörjats. Överläggningen skulle dock fortsätta, om förslaget upptogs av annan ledamot (DepRegl. art. 89; SenRegl. art. 76—78).

Amendement och tid för deras avlämnande.

Utöver självständiga motioner kunde ledamöterna framlägga förslag om ändringar i eller tillägg till regeringsförslag eller till självständiga motioner. Behandlingen av dessa *amendement* var mycket ingående reglerad.⁴

I deputeradekammaren hade man under årens lopp — vilket man kan se i olika upplagor av reglementena — försökt att mer och mer stävja ett allt för livligt framställande av amendement. Då Tredje Republiken upphörde, gällde följande stadgande angående amendement (DepRegl. art. 84—87):

För alla amendement stadgades, att de inte skulle föranleda någon åtgärd, såvida de ej hade framställts inom ramen för regeringsförslaget eller motionen och såvida de ej hade avseende på den artikel i ett lagförslag, som de åsyftade. Dessa regler gällde också för tilläggsartiklar och motförslag. Utgallringen av icke acceptabla amendement torde ha skett i utskotten.

Amendement, som introducerades, innan utskottet hade avgivit sitt utlåtande över ett ärende, trycktes och distribuerades samt remitterades till vederbörligt utskott. De publicerades tillsammans med sina upphovsmäns motivering som en bilaga till utskottsutlåtandet, vari utskottet redogjorde för motiven till sitt ställningstagande.

Om amendement hade framlagts, efter det att utskottet avgivit sitt utlåtande, föranledde det ingen åtgärd, såvida det

² Gooch, sid. 137.

³ Jfr Gooch, sid. 151.

⁴ Även ändringsförslag, som framställts av utskott, kallades amendement.

inte var avlämnat högst sex dagar efter utlåtandets utdelning.

Kammaren skulle inte vidare befatta sig med något amendement, som sedan det framlagts i behörig ordning inte understöddes vid överläggningen. Endast regeringen, utskottets president och rapportör samt en av upphovsmännen till amendementet fingo yttra sig med anledning av detta. Motionären kunde överlåta sin yttranderätt till en kollega. Amendement, som hade tillstyrkts av utskottet, skulle inte utvecklas under plenum, såvida inte avslagsyrkande hade ställts. I så fall hade blott regeringen, utskottets president och rapportör, den ledamot som yrkade avslag samt den ledamot, som framställt amendementet, rätt att yttra sig. Talarna hade en kvart var på sig att tala, och reglementet ålade kammarpresidenten att till ämnet återkalla den talare, som yttrade sig vid sidan om amendementet. Om flera identiska amendement hade framställts, hade blott upphovsmannen till det första amendementet rätt att erhålla ordet.

Amendement, som framställdes under plenum, föranledde åtgärd endast:

- 1) om utskottet eller regeringen tillstyrkte, att de diskuterades;
- 2) om de voro lika med den text, som man hade röstat för i senaten;
- 3) om de hänförde sig till ett eller flera stycken, som hade modifierats av utskottet eller under kammarens förhandling; eller
- 4) om de hade framställts av behörigt utskott.

Amendement eller tilläggsartiklar, som i behörig ordning hade framställts under debattens gång, remitterades automatiskt till behörigt utskott, om detta påyrkades av regeringen eller utskottets president eller rapportör. Debatten om huvudbetänkandet fortskred, såvida inte det till utskottet remitterade am-

endementet skulle medföra ändring i huvudbetänkandets därefter följande artiklar. Om intet yrkande på återremiss hade ställts av regeringsmedlem, utskotts-president eller rapportör, skulle amendementet i korthet motiveras, varefter kammaren avgjorde, huruvida frågan skulle upptagas till prövning. Vid bifall härtill skulle amendementet hänvisas till utskottet för granskning.

Om man i någondera kammaren ansåg, att konsekvensen i utskottets behandling av ett lagförslag hade förtryckts genom att t. ex. ett amendement hade bifallits, kunde resp. kammare på förslag av någon ledamot före slutomröstningen återremittera det till utskottet i och för översyn och koordination (DepRegl. art. 90; SenRegl. art. 92). Sådan remiss skulle alltid göras, om den påyrkades av utskottet — alltså utan omröstning.

Då till senaten eller deputeradekammaren hade avlämnats lagförslag, vari regeringen enligt grundlagen (*Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875*, art. 8) begärde godkännande av ett med främmande makt slutet fördrag, fick fördragets artiklar inte ställas under omröstning eller amendement till dess textlydelse ställas. Invändningar fingo blott göras i form av yrkande på remiss till utskott och kammaren kunde besluta, om sådan remiss skulle ske. Utskottets utlåtande utmynnade då antingen i tillstyrkande eller avstyrkande av förslaget eller i förslag om uppskov med dess behandling (DepRegl. art. 93; SenRegl. art. 73).⁵

Utskottsväsendet.

*Byråerna och de första utskotten.*⁶

De reglementen, som både deputeradekammaren och senaten antogo 1876, stadgade att särskilda utskott (*commissions spéciales*) skulle tillsättas för

⁵ Om speciella stadganden rörande finansförslag och amendement av finansiell karaktär se sid. 260.

⁶ Detta kap. bygger företrädesvis på *Gooch*, sid. 43—80.

granskning av frågor, som kamrarna hade att avgöra. Utskotten tillsattes enligt en metod som varit känd sedan medeltiden. Vid början av varje månad skulle genom lottning deputeradekammaren uppdelas i elva avdelningar eller byråer (*bureaux*), och senaten i nio.

För det första hade dessa byråer att vid början av varje ny legislatur granska valprotokollen och parlamentsledamöternas fullmakter. Detta skedde så, att fullmakterna utdelades efter bokstavsordning på de olika byråerna, vilka uppdrogo den närmare granskningen åt inom sig genom lottning tillsätta underbyråer. För det andra skulle byråerna utse en ledamot var till de särskilda utskott, som var kammare från fall till fall beslutade inrätta. Ett ärende, som introducerades i en kammar, utmynnade vanligen i en anhållan att ett särskilt utskott skulle tillsättas för frågans behandling. Introducerades ärendet av en kammarledamot, remitterades det först till ett månatligt utskott — det s. k. initiativutskottet — och på dess tillstyrkan sedan vidare till de olika byråerna, vilka var och en tillsatte en (ibland flera) ledamöter i utskottet för ärendets behandling. Regeringsförslag liksom också sådana kammarledamöternas förslag, som hade förklarats fordra skyndsamt behandling, sluppo den preliminära granskningen i initiativutskottet.

Det var meningen att — med undantag för kamrarnas finansutskott — varje utskott skulle behandla bara ett ärende och upphöra så snart detta var gjort. Men det vanliga blev, och detta tilläts snart i reglementet, att man remitterade ärenden av likartad natur till ett och samma utskott. Detta hade till konsekvens, att utskottets livslängd prolongerades.

⁷ Huruvida kongruens mellan de ständiga utskottens i Dep. kompetensområde och ministerierna föreligger eller ej är svårt att avgöra. *Barthélemy* (Essai, sid. 45—47) anför 6 ständiga utskott i Dep.,

Från 1882 började det dåvarande utskottsväsendet kritiseras i kamrarna. Man hävdade, att ärendena borde handläggas av meriterade personer och att ärenden, som voro av samma natur, borde koordineras. Detta fann man ej vara realiserat. Ett särskilt utskott bestod sällan av personer, som voro särskilt kvalificerade att granska dess ärenden. Detta hade sin grund i det slumpartade sätt, på vilket de olika byråerna bildades.

För att råda bot på förhållandena föreslogs att ett system av ständiga utskott skulle upprättas. Härpå svarades bl. a. med hänvisning till de dåliga erfarenheterna av revolutionstidens ständiga utskott. För att inrätta ständiga utskott måste man därför främst ha garantier för att något sådant som Välfärdsutskottet inte skulle kunna se dagens ljus. Härpå svarade kritiken, att felet med utskott av revolutionstidstyp var beroende på dels deras permanens, dels deras exakta korrespondens med ministerierna. Kunde dessa olägenheter undanröjas, fanns inte längre någon fara för att utskotten skulle bli allena-rådande.

Förslag om införandet av ständiga utskott voro före i deputeradekammaren 1889—90 samt 1894 men föllo. 1898 godtog man själva principen, men först 1902 beslöt man att tillsätta ständiga utskott. 1902 Senaten, som från 1897 hade fem utskott av permanent karaktär, införde däremot först 1921 systemet med ständiga utskott.

Trots att man vid det nya systemets införande hade velat undvika att utskotten kongruerade med ministerierna, gick tydligen tendensen i den riktningen. Åtminstone talar en ganska slående namnöverensstämmelse mellan vissa utskott och ministerier härför.⁷

Då det nya utskottssystemet infördes

vilka två och två motsvara tre ministerier, men förnekar kongruens mellan ytterligare några ständiga utskott och ministerier.

i det franska parlamentet, behöll man emellertid bruket att genom lottnings uppdelade deputeradekammaren i elva och senaten i nio byråer. Byråerna fingo dock blott till uppgift att granska valprotokollen (DepRegl. art. 1; Sen-Regl. art. 8).

Detta var byråernas enda praktiska uppgift. För övrigt tjänade de endast som valförsamlingar.

De ständiga utskotten.

Deputeradekammarens sista reglemente före 1939 (art. 11) stipulerade, att tjugo stora ständiga utskott (*grandes commissions permanentes*) skulle tillsättas årligen. Dessa utskott, vilka vanligen omnämndes som »de stora», voro uppräknade i reglementet (i bokstavsordning). De voro från 1932 till det andra världskriget:

- 1) utskottet för allmän, departemental och kommunal förvaltning;
- 2) utskottet för flygfrågor;
- 3) utskottet för utrikes ärenden;
- 4) jordbruksutskottet;
- 5) utskottet för Algeriet, kolonierna och skyddsområdena;
- 6) utskottet för Elsass-Lothringen;
- 7) arméutskottet;
- 8) utskottet för försäkring och socialt skydd;
- 9) utskottet för handel och industri;
- 10) utskottet för räkenskaps- och ekonomiförvaltning;
- 11) utskottet för tullar och handelsfördrag;
- 12) utskottet för undervisningsväsen och skön konst;
- 13) finansutskottet;
- 14) utskottet för hälsovård;
- 15) utskottet för privaträttslig och straffrättslig lagstiftning;
- 16) utskottet för handelsflottan;
- 17) utskottet för örlogsflottan;
- 18) utskottet för gruvor och kraftverk;
- 19) utskottet för arbetarfrågor;
- 20) utskottet för offentliga arbeten och kommunikationsmedel;

Kammaren kunde också när som helst besluta att tillsätta andra ständiga utskott (DepRegl. art. 15).

I senaten kallades vissa av de ständiga utskotten för »allmänna» (*commissions générales*). Reglementet (art. 15) föreskrev, att de skulle vara (från 1926) följande elva:

- 1) arméutskottet;
- 2) utskottet för örlogsflottan;
- 3) utskottet för utrikes ärenden och allmänna ärenden rörande protektoraten;
- 4) utskottet för tullar och handelsfördrag;
- 5) utskottet för offentliga arbeten;
- 6) jordbruksutskottet;
- 7) utskottet för undervisningsväsen;
- 8) utskottet för hälso- och fattigvård, försäkring och socialt skydd;
- 9) utskottet för privaträttslig och straffrättslig lagstiftning;
- 10) utskottet för allmän, departemental och kommunal förvaltning;
- 11) utskottet för handel och industri, arbetarfrågor och postärenden.

Angående ännu ett »allmänt utskott», det viktiga finansutskottet, stadgade art. 15, att detta skulle tillsättas som övriga utskott men först sedan statsregleringsförslaget för ifrågavarande finansår hade utdelats.

Ytterligare fyra utskott i senaten borde egentligen ha räknats till de »allmänna» utskottens och finansutskottets kategori, enär de liksom dessa uppräknades i reglementet och tillsattes årligen. De skilde sig dock från dessa genom att de valdes av byråerna och ej av de politiska grupperna i kammaren. Tre av dem voro heller inte så stora som de »allmänna» utskotten. De omtalades i kammarprotokollen som »de årliga utskotten» (*commissions annuelles*). De voro (från 1931) (SenRegl. art. 17, 17 bis): ett utskott på 27 ledamöter för gruvlagstiftning, ett på 36 ledamöter för lagförslag rörande flyget, ett på 18 ledamöter för lagförslag rörande Algeriet och ett på 27 ledamöter för lagförslag rörande kolonier, protektorat samt besittningar, vilka sorterades under kolonialdepartementet.

Till ovannämnda ständiga utskott i båda kamrarna böra också ytterligare ett par utskott räknas, vilka liksom de »stora» eller »allmänna» voro ständiga i den betydelsen att de tillsattes för en viss period men vilka skilde sig från dessa genom att ha en specialiserad — i motsats till en allmän — kompetens och följaktligen enligt franskt tänkesätt voro »*commissions*

spéciales» och därför representerade en typ av »särskilda» utskott, som ej tillsattes på grund av särskilt beslut utan i enlighet med reglementena. De voro:

Redovisningsutskotten, ett i var kammar, som tillsattes årligen. De granskade och verifierade utgifterna för resp. kammars löpande behov. De tillsattes av byråerna i resp. kammar: i deputeradekammaren bestod det av 1 ledamot från varje byrå (= 11 led.) och i senaten av 2 från varje byrå (= 18 led.). Utskottens verksamhet reglerades i reglementena (Dep. art. 132—133; Sen. art. 132—135) och genom särskilda regler, som utskotten själva hade uppställt och som hade sanktionerats av resp. kammar. I deputeradekammaren fick ingen medlem av presidiet tillhöra utskottet. Vissa tjänstemän, ekonomiförvaltarna (*questeurs*), gjorde i var kammar upp budgeten, och denna godkändes av kamrarna, sedan den hade granskats i utskottet. De erforderliga medlen måste garanteras genom lag. Enligt gammal vana befatade sig aldrig den ena kammaren med den andras budget, utan de båda budgeterna fastställdes utan debatt som en del av den årliga finanslagen. Utskottet för granskning av petitioner, som tillsattes blott i senaten (Sen. Regl. art. 17) och bestod av 9 ledamöter, valda av byråerna för ett år.

Särskilda utskott.

De båda kamrarnas respektive reglementen (Dep. art. 15; Sen. art. 21) tillerkände kamrarna rätt att när som helst besluta om tillsättandet av särskilda utskott (*commissions spéciales*) vid sidan av de i reglementena uppräknade, ständiga utskotten. Dessa specialutskott kunde sedan bli sittande under hela legislaturperioden. I senaten, som successivt förnyades, kunde dessa utskott bli decennier gamla, så t. ex. senatsutskottet för reglementet.

I deputeradekammaren kunde man urskilja tre grupper av särskilda utskott:

1) Särskilda utskott, som i protokollet omnämndes som »diverse utskott, ej uppräknade i reglementet».⁸ Det var

c:a ett halvt dussin utskott per legislatur, som voro särskilda i den betydelsen att de tillsattes på grund av särskilt beslut. Men på grund av alla de ärenden, som årligen föllo inom deras verksamhetsfår, måste de vid början av varje ny legislatur uppsättas ånyo, och de tenderade följaktligen att bli ständiga. Så förhöll det sig t. ex. med reglementsutskottet, utskottet för granskning av motioner och propositioner rörande vinregleringen samt utskottet för civila och militära pensioner. Utskott av denna typ kvarstodo, så länge ärenden funnos för dem, eller tills de — vilket t. ex. skedde 1932 med utskottet för flygning — genom ändring i reglementet inregistrerades i detta som ett ständigt. Ett utskott — utskottet för de befriade länderna — hade efter förra världskriget införlivats i reglementets lista på ständiga utskott. År 1932 uttogs det ur denna och blev genom kammars beslut etablerat som ett särskilt utskott. Det upphörde 1934.

2) Särskilda utskott, som voro särskilda i ordets historiska betydelse, därför att de blott hade att undersöka en viss, bestämd fråga och sedan upphöra, t. ex. utskottet för grundlagsändring. Detta sattes upp 1934 och fungerade i sex år. Utskott av denna typ voro inte talrika under Tredje Republiken.

3) Särskilda undersökningsutskott — eller rättare — undersökningskommissioner (*commissions d'enquête*). Exempel härpå äro de utskott, som uppsattes för några veckor 1928 resp. 1931 och som hade till uppgift att undersöka om laga åtgärder finge företagas mot en ledamot av kammaren, samt Staviskykommissionen 1934. I sistnämnda och liknande fall reglerades kommissionens verksamhet noggrant. Staviskykommissionen »skulle framlägga sin fullständiga rapport jämte stenografiskt upptagna protokoll över sammanträdena efter en tidrymd av tre månader men

⁸ *Barthélemy* kallar dem i *Essai*, sid. 47, för »ständiga, icke stora utskott».

den skulle, om den så fann lämpligt, redan före utgången av denna tidrymd föranstalta om offentliggörandet av de särskilda rapporterna jämte de stenografiskt upptagna sammanträdesprotokollen». ⁹ I detta och liknande fall förklarade kammaren också, att kommissionen för sitt arbete kunde åberopa lagen av den 23 mars 1914 (*Loi du 23 mars 1914*), vilken gav utskotten rätt att inkalla vittnen och höra dem under ed. Även denna typ av utskott förekom ganska sparsamt under Tredje Republiken men utgjorde dock ett viktigt medel för parlamentarisk kontroll.

Gemensamma utskott.

Institutionen med gemensamma utskott för kamrarna kom till mycket liten användning i Frankrike, trots att reglementena innehöll tydliga bestämmelser om dess användning. Den åsyftade att åstadkomma enighet mellan kamrarna i händelse av skiljaktiga beslut. Ett mer adekvat uttryck än gemensamma utskott torde vara utskottskonferenser. Det stadgades (Dep. art. 107—110; Sen. art. 129—131), att respektive kammare på någon ledamots förslag kunde genom beslut uppdra åt ett dess utskott att sammanträda med medkammarens utskott i syfte att dessa utskott måtte ena sig om gemensamt lydelse av ett lagförslag. På så sätt bildades ett gemensamt utskott. Enade sig de båda utskotten om en textlydelse, prövades denna av kamrarna. Men om någondera kammaren förkastade utskottskonferensens förslag, kunde detta icke — utom på regeringsinitiativ — uppföras på dagordningen förrän efter två månader. Detsamma gällde, om de båda utskotten inte hade kunnat ena sig om textlydelsen.

Utomparlamentariska utskott.

Utomparlamentariska utskott (*commissions extraparlimentaires*) förekommo ganska rikligt i Frankrike. Men

strängt taget tillhörde de inte utskottssystemet — i de allra flesta fall voro de att likna vid ämbetsverk — och ingenting fanns stipulerat om dem i reglementena; de reglerades i stället genom lagar eller förordningar. I dessa nämnder eller styrelser — t. ex. för pensionering, olycksfall, dövtumvärden, trafiksäkerheten o. s. v. — var ett visst antal ledamöter anvisat åt var kammare att tillsätta. Kamrarna beslöte själva, hur deras representanter skulle tillsättas. Senaten behandlade frågan från fall till fall, men i deputeradekammaren stödde man sig på ett beslut från 1915 (*Résolution du 18 février 1915*), vilket stadgade, att de ledamöter, som kammaren hade att utse, skulle nomineras av det stora utskott, vars verksamhetsfär liknade det utomparlamentariska utskottets. Om tvivel därom uppstod, avgjorde kammaren vilket utskott som skulle nominera eller uppdrog nomineringen åt flera utskott. De nominerade ledamöterna behövde inte tillhöra det utskott, som hade nominerat dem. Listan på kandidater överlämnades till kammarpresidenten, meddelades till kammaren och spikades upp i lobierna. Fem dagar senare skedde kammarens val.

Utskottens storlek.

De stora ständiga utskotten bestodo i deputeradekammaren av 44 ledamöter i varje (DepRegl. art. 12 bis). Enligt reglementet (art. 31) kunde två utskott sammanträda tillsammans, och om det någon gång skedde, blev alltså medlemsantalet 88. Om medlemsantalet i de särskilda utskotten stadgade reglementet — med undantag för redovisningsutskottet — intet särskilt, men oftast bestodo även de av 44 ledamöter.

I senaten föreskrev reglementet (art. 12), att de »allmänna utskotten, till vilka räknas jämväl finansutskottet och

⁹ *État des travaux législatifs*, 1934, sid. 385.

undantagsvis även andra utskott» skulle bestå av 36 ledamöter var. För övriga utskott, vilkas storlek ej var fixerad genom reglementet, fastställde senaten medlemsantalet (SenRegl. art. 19, 14).

I praxis var antalet utskottsledamöter i de båda kamrarna alltid en multipel av antalet byråer.

Utskottens mandattid.

I senatens reglemente (art. 15) stipulerades, att de elva allmänna utskotten skulle tillsättas vid början av varje lagtima session. Sålunda valdes utskottsmedlemmarna i respektive kammare — vilket senatsreglementet uttryckligen föreskrev alltifrån 1921 — »för ett års tid». I båda kamrarna voro utskottsledamöterna i praxis återvalbara.

Deputeradekammarens reglemente (art. 11) stadgade, att de stora ständiga utskotten skulle tillsättas vid början av varje legislaturperiod och varje lagtima session i juni månad. Stadgandet att deputeradekammarens utskott skulle tillsättas i juni månad tillkom 1932. Det löste ett problem. Ty då enligt konstitutionen de ordinarie parlamentssessionerna skulle börja i januari månad och valen till kammaren skedde vart fjärde år på våren eller försommaren, hade de stora utskott, som tillsatts i början av sessionen, vid valår knappt börjat sin verksamhet, förrän allt liv avstannade i kammaren i väntan på nyvalen. För att råda bot härför stipulerades år 1923, att de stora ständiga utskott, som tillsattes vid början av lagtima session för året, närmast innan kammarledamöternas fullmakter utslöcknade, skulle kvarstå i sitt uppdrag intill dagen för detta utslöcknande. Sålunda kunde utskott ibland sitta längre än ett år. Genom tillägget 1932 att utskotttillsättningen skulle ske i

juni fastställdes utskottstiden åter till ett år.

Genom att de stora utskotten blott tillsattes på ett år hade man velat vinna att särskilt kompetenta och kvalificerade ledamöter inte under hela eller en del av valperioden skulle uteslutas från utskottsarbete, som de voro lämpade för. Att utskottet trots ettårsperioden ändå ansågos ha fått en viss permanent sammansättning, som tryggade ett enhetligt arbete, kunde tillskrivas praxis att ledamöterna i regel återvaldes.

Utskottsval.

I båda kamrarna skedde valet av ledamöter till de stora utskotten med listval (*scrutin de liste*)¹ vid allmänt sammanträde. Listorna hade med iakttagande av platsernas proportionella fördelning gjorts upp av de politiska grupperna. Detta betydde att valet i kammarplenium blott var en formalitet — det verkliga valet låg hos de politiska grupperna.

Några dagar (i deputeradekammaren 5 och i senaten 6 dagar) före den för tillsättningen av dessa utskott bestämda dagen skulle kammargruppernas presidier till kammarpresidenten insända röstlängder över gruppernas ledamöter, vilka offentliggjordes (SenRegl. art. 19; DepRegl. art. 12). Senatorer, vilka inte tillhörde någon sådan grupp, skulle lämna uppgift därom till kammarpresidenten och av honom sammankallas för att bland sig välja en ordförande och, om skäl funnes, utse sina kandidater. I deputeradekammaren, som hade haft ett liknande stadgande men funnit att detta kunde missbrukas genom att vissa vid nomineringen i grupperna missgynnade deputerade slog sig ihop och bildade en lagom stor grupp för att bli representerad i utskotten, ändrades reglerna 1932. Efter detta år måste de deputerade, som ville delta i valen utan att tillhöra någon politisk grupp, ansluta sig till den grupp, vars åsikter närmast stämde överens med deras egna. De skrevos upp på särskilda listor i alfabetisk ord-

¹ Vid listval (*scrutin de liste*), som användes, då omröstning avsåg val av mer än en person, skulle valsekeln upptaga så många namn, som det antal va-

let avsåg. Motsats: enmansval (*scrutin uninominal*), varvid omröstningen avsåg val av blott en person och valsekeln upptog blott ett namn.

ning, men vid valet måste de uppträda tillsammans med gruppen. Ingen kammarledamot fick samtidigt vara införd i röstlängd för två grupper.

Tre dagar före valet skulle kammargruppernas presidier efter samfällid överenskommelse till kammarpresidenten insända kandidatlistor, som de upprättat med tillämpning av proportionell fördelning. Listorna offentliggjordes omedelbart i plenum. Varje sålunda framlagd kandidatlista ansågs ha vunnit kammarens bekräftelse, såframt inte 50 ledamöter i deputeradekammaren (i senaten 20) hade avgivit en skriftlig invändning mot listan. Om invändning framfördes, skulle tillsättningen ske genom listval.

Uppstodo vakanser i utskotten på grund av »dödsfall eller avsägelse eller av annan anledning» stadgade både reglementena (Dep. art. 12; Sen. art. 9), att de ledigblivna platserna skulle fyllas enligt samma metod som användes vid utskottsvalen. Blott den politiska grupp, vars ledamot hade avgått från utskottet, hade då att företa nominering. Reglementet för deputeradekammaren innehöll den tilläggs klausulen, att de politiska grupperna därvid måste iakttaga regeln om platsernas proportionella fördelning. Denna klausul var fullkommen på grund av den instabilitet, som utmärkte de politiska grupperna; dessa kunde nämligen genom inre förändringar, delning eller fusion tänkas ha hunnit ändra sin fysionomi mellan tiden för de ordinarie utskottsvalen och fyllnadsvalet vid vakans.

För tillsättning av de i reglementena uppräknade utskotten tillåto reglementena inget annat val än det som skedde i de politiska grupperna. Men när det gällde tillsättandet av andra ständiga utskott eller av särskilda utskott, hade kamrarna tre metoder att välja på (Dep. Regl. art. 15; Sen. Regl. art. 21). De kunde använda 1) samma system som vid val av de stora ständiga utskotten, 2) val i byråerna, 3) listval vid allmänt sammanträde. Slutligen kunde deputeradekammaren (art. 31, mom. 6) vid behörighetskonflikt mellan utskott (jfr sid. 256) förordna, att ett särskilt utskott skulle bildas av två eller flera utskott, vilka då hade att utse ledamöter i det nya utskottet till den andel, som kammaren bestämde.

Den gamla metoden att låta byråerna tillsätta utskottsledamöterna användes relativt flitigt i Frankrike, särskilt när det gällde att sätta upp utskott med uppgift att undersöka någon fråga. I senaten tillsattes dessutom de fyra årliga

utskott, som inte räknades till de stora allmänna utskotten, på så sätt. I denna kammare skedde fördelningen i byråer genom lottning vid början av varje ny session (Sen. art. 11). I deputeradekammaren (art. 17) verkställdes denna åtgärd varje gång ett sådant utskottsval var aktuellt. (Den fördelning som kammaren enligt reglementet art. 1 skulle företaga omedelbart vid början av varje ny legislaturperiod, gällde endast fullmaktspövnngen). Hade någon deputerad avgått från ett av byråerna valt utskott, fick resp. byrå sammartråda i sin tidigare sammansättning och välja igen (Dep. Regl. art. 17).

Som skäl för fasthållandet vid metoden att välja utskottsledamöter genom byråerna anfördes bl. a., att nykomna kammarledamöter, som inte visste till vilken politisk kammargrupp de skulle ansluta sig, genom byråarbetet tvingades ta aktiv del i valen, samt att en för något utskott kvalificerad kammarledamot, som tillhörde en politisk minoritet, skulle ha större chans att bli vald till utskottet.

Utskottssysselsättning.

De båda kamrarnas reglementen föreskrev att ingen kammarledamot fick inväljas i mer än två stora ständiga utskott (Dep. art. 13; Sen. art. 20), men denna regel tycks ibland ej ha iakttagits. Någon bestämmelse att en ledamot, som tillhörde två stora ständiga utskott, inte skulle få tillhöra några andra fanns däremot inte.

Under Tredje Republikens första år försökte man stävja att en ledamot fick för många utskottsuppdrag. En tid hade man en bestämmelse, att en deputerad, som hade blivit vald till två utskott, inte fick ta plats i ett tredje, förän de två första hade utsett sina rapportörer. Denna bestämmelse kränktes emellertid till sitt syfte, i det att utskotten togo till praxis att vid sitt första sammanträde utse en rapportör. På så sätt blevo de övriga ledamöterna fria. Bestämmelsen frångicks snart (1894). Tiden 1902—1920 försökte man på växlande sätt hindra kumulation av ledamotskap i utskotten. En tid gällde bestämmelsen att en ledamot av två stän-

diga utskott inte fick sitta i ett tredje, en tid, att ledamot av tre ständiga utskott inte fick sitta i ett fjärde. 1920 bestämdes åter, att en ledamot blott fick tillhöra två ständiga utskott. I senaten hade kumulationen varit än större. År 1920 tillkännagav reglementsutskottets rapportör, att vissa senatorer voro ledamöter av tio utskott, att en senator satt i tretton, en i fjorton, en i sjutton. År 1921 tillkom bestämmelsen, att ingen fick vara ledamot av mer än två stora allmänna utskott, finansutskottet då inbegripet.

Med deputeradekammarens 20 ständiga utskott med plats för 44 ledamöter i vart och ett hade 1938 kammarens 617 ledamöter att fylla 880 platser i ständiga utskott. Detta betydde 1,4 utskott per deputerad. Därtill kommo 242 platser i de särskilda utskott, som samma år funnos uppsatta. Då 28 deputerade på grund av regeringsställning voro förhindrade att inväljas i utskott samt 1 ledamot var kammarpresident, kunde 1938 års deputeradekammare fördela 588 deputerade på 1 122 platser i utskott — de c:a 100 platserna i utomparlamentariska utskott ej inräknade. Den faktiska fördelningen av deputerade i utskott, framgår av tablån på vidstående sida.

I de i senatsreglementet nämnda utskotten fanns tillhoppa plats för 540 senatorer — eller teoretiskt sett 1,7 utskottsplats per senator. Därtill kommo platser i särskilda och utomparlamentariska utskott.

Närvaro i utskott och kvorumregler.

Senaten hade ingenting stadgat i sitt reglemente om en utskottsledamots närvaroplikt. Däremot hade deputeradekammaren några bestämmelser härom. Sålunda fanns där en kvorumregel. Överläggning kunde visserligen ske utan hänsyn till antalet närvarande le-

damöter, men reglementet (art. 30) föreskrev, att omröstning inte var giltig, såvida inte hälften av ledamöterna var närvarande. Hade ett utskott inte kunnat rösta på grund av att stadgat antal ej varit tillstädes, måste detta omnämnas i *Journal officiel*.⁴ Den ointetgjorda omröstningen måste sättas på dagordningen för nästa sammanträde, och vid detta blev omröstningen giltig, hur få som än hade varit närvarande. I praxis lär frågan om kvorum aldrig ha rests i utskotten, och man lär ha haft den fiktionen, att bara man visste att en utskottsledamot uppehöll sig inom själva parlamentsbyggnaden, så kunde man räkna honom som närvarande också i utskottet.⁵

Mot kvorumregeln har invänts, att utskottsledamot, som annars inte hade deltagit i utskottssammanträdena, tvingades att rösta på ett förslag, som han inte kände till, och sålunda kunde medverka till att rösta omkull ett förslag, som de, vilka haft hela arbetet med frågan, ämnade godkänna.

Deputeradekammarens reglemente (art. 30) innehöll också två stadganden rörande utskottsledamots frånvaro. Det första krävde, att namnen på utskottsledamöter — närvarande såväl som frånvarande med eller utan giltigt förfall — skulle införas i *Journal officiel* dagen efter utskottssammanträdet. Detta skedde också. Det andra föreskrev, att utskottsledamot, som utan officiellt medgiven ledighet hade uteblivit från fem efter varandra följande sammanträden, automatiskt skulle utslutas från ledamotskap i utskottet. Saken skulle anmälas för kammarpresidiet, som tillkännagav vakansen, och den byrå eller grupp, som hade utsett ledamoten, fick välja en efterträdare åt honom. Den deputerad, vars plats sålunda blivit fylld, fick inte omedelbart ånyo inväljas i utskottet. Dessa senare stadganden lära emellertid aldrig ha tillämpats.⁶

I senaten föreskrevs blott, att namnen på utskottsledamöter, som hade deltagit i sammanträdet, skulle införas i utskottets protokoll (SenRegl. art. 23).

Deltagandet i utskottsarbetet skall ha varit notoriskt dåligt under Tredje republiken. Blott ett tiotal ledamöter lär i medeltal ha besökt sammanträdena.⁷

⁴ *Journal officiel de la République française* innehöll protokoll från föregående dags kammarplena, titlar och kort motivering för motioner, propositioner, yttranden och betänkanden,

skrivna frågor till regeringen samt dens svar därpå etc.

⁵ *Barthélemy*, *Essai*, sid. 139.

⁶ *Gooch*, sid. 130.

⁷ *Gooch*, sid. 162.

Tablå över parlamentledamöternas utskottsfördelning i 1938 års deputeradekammare.⁸

Av deputeradekammarens 617⁹ ledamöter sutto:

I) 562 i ständiga utskott

- A) 287 ledamöter sutto i 1 ständigt utskott, därav sutto 144 i 1 ständigt utskott och i inget annat och 143 » 1 » » men därjämte i andra (inkl. de utomparlamentariska)

Av de 143 sutto:

- a) 114 ledamöter i 1 särskilt utskott
b) 13 » » 2 särskilda utskott
c) 2 » » 3 » »

- B) 238 ledamöter sutto i 2 ständiga utskott, därav sutto 152 i 2 ständiga utskott och i inget annat och 86 » 2 » » och därjämte i andra (inkl. de utomparlamentariska)

Av de 86 sutto:

- a) 49 ledamöter i 1 särskilt utskott
b) 5 » » 2 särskilda utskott

- C) 33 ledamöter sutto i 3 ständiga utskott, därav sutto 19 ledamöter i 3 ständiga utskott och i inget annat och 14 » » 3 » » och därjämte i andra (inkl. de utomparlamentariska)

Av de 14 sutto:

- a) 9 ledamöter i 1 särskilt utskott
b) 1 ledamot i 2 särskilda utskott.

- D) 4 ledamöter sutto i 4 ständiga utskott, därav satt 1 ledamot därjämte i 1 särskilt utskott.

II) i särskilda utskott

- A) 9 ledamöter sutto i 1 särskilt utskott

- B) 1 ledamot satt i 2 särskilda utskott

III) 1 i utomparlamentariskt utskott och i inget annat.

Arbetet i utskotten. Presidenten och rapportörerna.

Reglementena saknade bestämmelser om utskottsproceduren. Såväl de stora ständiga som de särskilda utskotten hade därför antagit sina egna regler. Dessa påminde dock om kamrarnas.

Utskotten sammankallades första gången av kammarpresidenten, vilken

ansågs vara alla utskotts president, tills de hade valt vart och ett sin egen. Reglementena (Dep. art. 14; Sen. art. 23) stadgade, att val av utskottsfunktionärer (president, en eller två vicepresidenter i senaten och fyra i deputeradekammaren, en eller två sekreterare i senaten, sex i medkammaren) skulle ske enligt den metod, enligt vilken kamrar-

⁸ Tablåen har gjorts på grundval av en systematisk sortering av kort, varpå de deputerades namn och utskottsledamotskap antecknats. I *État des travaux lé-*

gislatifs anges, vilka utskott de deputerade tillhörde.

⁹ Av de 617 ledamöterna voro 29 på grund av andra uppdrag förhindrade att sitta i utskott.

na valde sitt presidium. Detta betydde, att då ett utskott första gången hade kommit samman, den till åren äldste ledamoten tog plats som tillfällig ordförande och den yngste som sekreterare. Varje funktionär valdes för sig. Vid första och andra omröstningen fordrades absolut majoritet. Uppnåddes inte denna efter den andra omröstningen, förklarades den vald som vid den tredje hade fått de flesta rösterna. I händelse av lika röstetal var den äldste vald. Enligt reglementena (Dep. art. 78; Sen. art. 57) skulle val inom utskott ske genom slutna omröstning med valsedlar, ett förfarande som kritiserades för att det ibland gynnade intriger. Regeln om slutna omröstning lär emellertid då och då ha överträtts — särskilt under de år som följde på första legislaturåret — och man tillsatte funktionärerna med acklamation.¹

Då den ordinarie utskotts-presidenten avlöste den tillfällige, begagnade han situationen för att göra ett uttalande. Fastän utskottssammanträdena inte voro offentliga, brukade sådana uttalanden publiceras i pressen — åtminstone de som kommo från presidenterna i så viktiga utskott som finans- och utrikesutskotten. I uttalandena antyddes bl. a. vilka problem utskottet hade att konfronteras med.

Utskotts-presidenterna i de stora ständiga utskotten voro betydande personer. Titeln *président* antyddes, att de hade både prerogativ och officiell värdighet. Sålunda hade de erkänt ledarskap i utskottsarbetet och kunde påverka frågornas upptagande i parlament och debatt. De politiska grupper, som hade majoritet i utskotten, voro mycket måna om att placera sina medlemmar i utskottets ledning. I många fall tog man dock ej hänsyn till partitillhörigheten utan valde den man ansåg mest kvalificerad.²

Utskotts-presidenten underrättade, då utskottet hade sammanträde, dess ledamöter om vad av intresse som hade kommit till hans kännedom; han med-

delade om någon minister eller några andra personer hade anhållit att få höras av utskottet; han talade om vilket svar en minister givit på någon utskottets förfrågning eller vilka upplysningar han själv hade inhämtat från privatpersoner och ämbetsmän; han tillkännagav hur ett ärende, som utskottet men ej kammaren hade hunnit behandla, låg till; och han rapporterade vilka nya motioner och propositioner som utskottet sedan föregående sammanträde hade fått mottaga.

Då ett förslag överlämnats till utskott brukade deputeradekammarens utskott enligt praxis tillsätta en föredragande, en rapportör.³ På detta sätt iakttogs reglementets stadgande (art. 28), att utskottet inom femton dagar, sedan det fått mottaga en remiss, skulle utse en tillfällig föredragande (*rapporteur provisoire*) med uppgift att följa ärendet och förbereda dess granskning inom utskottet. Alla rapportörer, som utsågos på detta stadium av ärendets behandling, voro *rapporteurs provisoires*. De blevo definitivt rapportörer för de olika ärendena först då de blivit befullmäktigade av utskottet att framlägga sina rapporter i kammaren. Skillnaden mellan tillfälliga och definitiva rapportörer var emellertid i praktiken inte så strängt upprätthållen i de stora utskotten.

Senaten gjorde ingen sådan åtskillnad. I dess reglemente (art. 23) stadgades, att utskotten, sedan ett ärende dit remitterats, inom en månad skulle välja en rapportör med uppgift att avge redogörelse i senaten över resultatet av utskottets behandling av frågan.

Det verkar, när man ser i några årgångar av *État des travaux législatifs*, som om rapportörskapet — utom i finansutskottet — innehades av blott några få utskottsledamöter. Inom några utskott synes en och samme ledamot ha varit rapportör för samtliga ärenden.

¹ *Barthélemy*, Essai, sid. 116.

² *Gooch*, sid. 160.

³ *Gooch*, sid. 162.

Ingenting hindrade att rapportören handlade ett ärende, som han själv hade introducerat i kammaren.⁴

Rapportören föredrog den fråga, som hade förelagts honom, och fastställde en utgångspunkt, varifrån den kunde diskuteras i utskottet. Han kunde sammanläsa flera frågor till en men också framlägga ett helt nytt förslag. I senare fallet fick frågan betraktas som ny, och den måste då introduceras i kammaren av någon ledamot för att genast remitteras till utskottet. Endast med tanke på denna procedur kan man tala om att utskottet hade laginitiativ.

Sedan alla upplysningar inhämtats från regeringen, motionären, vittnen etc. framlade rapportören sitt förslag i utskottet. Diskussionen där brukade — påstås det — blott vara en dialog mellan rapportören och den i handläggningsfrågor erfarne presidenten.⁵ Till slut sammanfattade presidenten de åsikter, som hade framkommit, och framlade sina egna. Om man inte genom denna enkla metod blev enig om utlåtandets lydelse, röstade man om förslaget.

Röstningen skedde vanligen genom handuppräkning men också — vilket var fallet i finansutskottet — genom approp. Utskottspresidenten röstade inte. I fall av lika röstetal ansågs beslutet som negativt.⁶

De synpunkter utskottet ville hävda i sitt utlåtande voro emellertid inte alltid desamma som rapportörens. I så fall fick rapportören, som ju blott var tillfälligt föredragande, överlåta utlåtandets framläggande i kammaren åt en annan utskottsledamot. Detta hände dock sällan i finansutskottet och var heller inte så vanligt inom andra utskott. Det var besvärligt att byta rapportör, då ärendets behandling redan hade kommit igång, varför en rapportör, som ej delade utskottsmajoritetens uppfattning, vanligen beordrades att fortsätta sitt arbete. Utskottspresidenten kunde nämligen lätt åtaga sig att företräda utskottets majoritet i kam-

maren, och rapportören kunde bemyndigas att hävda sina idéer i ett tilläggsutlåtande.

Utskottens kompetens. Ministrars och motionärers närvaro.

Kompetensen var för vart stort utskott — med undantag för finansutskottet — blott angiven genom dess namn. Det torde följaktligen ibland ha varit ganska svårt för kammarpresidenterna att avgöra till vilket utskott ett ärende hörde.

Då i deputeradekammaren ett ärende hade remitterats till ett utskott, kunde frågan om dettas kompetens ställas såväl av utskottet självt som av ett annat utskott, som ansåg ärendet falla under sig (DepReg. art. 31). Om båda de berörda utskotten voro ense om vart det hörde, remitterade kammarpresidenten ärendet ånyo. Voro de inte ense, måste kammaren besluta. Samma problem uppstod, då ett ärende till sin grundnatur föll under ett visst utskotts behörighet men till sitt syfte under ett annat utskotts (DepRegl. art. 28, 31). Ärendet remitterades då till det första av dessa utskott, men intetdera av de båda utskotten kunde självt besluta att ärendet skulle hänvisas till det senare i och för yttrande. Voro utskotten ense om att det senare utskottet borde avge yttrande, fick detta ärendet hänvisat till sig av kammarpresidenten. Yttrandet skulle avges inom tio dagar, sedan utskottet hade fått del av slutyrkandet från det utskott, som hade att avgiva utlåtande över förslaget. Voro utskottet oense om remiss i och för yttrande, avgjorde kammaren saken.

Vid fall av behörighetskonflikt mellan olika utskott kunde kammaren förordna att ärendet skulle handläggas av de ifrågavarande utskotten, som därvid undantagsvis hade att förhandla gemensamt, eller också av ett särskilt utskott, vartill nämnda utskott vartdera

⁴ *Barthélemy*, *Essai*, sid. 180.

⁵ *Gooch*, sid. 166—167.

⁶ *Barthélemy*, *Essai*, sid. 136.

utsåg ledamöter till den andel som kammaren bestämde.⁷

Senatsreglementet (art. 26) tillät utskotten att träda i omedelbar förbindelse med ministrarna genom sina resp. presidenter eller genom någon av utskottet utsedd ledamot. Samtliga aktstycken och handlingar, som rörde ett till ett utskott remitterat ärende, skulle genom kammarpresidentens försorg översändas till det ifrågakommande utskottet (DepRegl. art. 27; Sen.Regl. art. 24). Detta var egentligen det enda som stadgades angående utskottens verksamhet i det stora hela. Men trots detta hade utskotten i praktiken en stor frihet.⁸ De kunde inhämta upplysningar från vem det vara månne. De kunde dessutom bemyndigas av kamrarna att i kraft av en särskild lag (*Loi du 23 mars 1914*) höra vittnen under ed, något som dock skedde blott i sällsynta fall. Dessutom kunde utskotten själva eller i delegationer höra experter, affärsmän och ämbetsmän.⁹ Särskilt betydelsefullt var det, att detta även gällde medlemmar av statsmaktens exekutiva gren. Mycken tid lär regeringsmedlemmar och ämbetsmän ha fått offra åt utskotten.¹ En minister ansågs böra inställa sig i utskottet, när detta krävde det. Men därmed tjänade han också sina egna syften, ty ganska ofta väntade utskottet med att avlämna sitt utlåtande, tills det hade fått reda på hur regeringen skulle ställa sig till någon viss omdebatterad punkt däri. För sammanträde tillsammans med en regeringsmedlem brukade ett utskott befullmäktiga sin president, övriga funktionärer som grupp, ett särskilt underutskott eller en ensam ledamot.

Vid budgetbehandlingen i deputeradekammaren hade varje stort utskott rätt att bemyndiga en av sina ledamö-

ter att med yttranderätt ta del i finansutskottets diskussion av det avsnitt av budgeten, som angick området för utskottets kompetens (DepRegl. art. 28). Och omvänt: finansutskottsrapportören för en viss del av budgeten hade rätt att utan speciellt bemyndigande med yttranderätt delta i förhandlingarna inom det utskott, vars behörighet svarade mot den del av statsregleringen, som rapportören skulle handlägga (DepRegl. art. 28). I överensstämmelse med detta stadgande infördes 1932 (DepRegl. art. 100) ett medgivande för stora utskott att kunna kalla till sig någon av finansutskottets rapportörer för att med honom diskutera frågor, som angingo hans del av budgetarbetet. I frågor, som ej stodo i direkt samband med budgeten, var det ömsesidiga privilegiet för utskott att låta sig representeras hos varandra genom rapportörer beroende på om kammaren hade givit sitt tillstånd åt ett utskott att avge yttrande över en fråga, som handlades av ett annat utskott, eller om överenskomelse träffats mellan de berörda utskotten.

Reglementena (Dep. art. 29; Sen. art. 27) tillerkände motionär rätt att närvara vid den preliminära diskussionen av hans förslag i utskottet. Motionären hade yttrande- men ej rösträtt. I deputeradekammarens reglemente var fastslaget, att motionären skulle avträda före röstning. Hade motionen framlagts av flera kammarledamöter fingo dessa utvälja i deputeradekammaren en, i senaten flera ledamöter att i utskottet tala för motionen. Upphovsmän till amendement hade också rätt att taga del i utskottsöverläggningar. Voro de flera om ett amendement, skulle en av dem inbjudas av utskottet. Senatsreglementet innehöll en bestämmelse härvidlag, som

⁷ *Gooch*, sid. 154.

⁸ *Gooch*, sid. 163.

⁹ *Gooch*, sid. 163.

¹ *Gooch*, sid. 164. *Tardieu* (sid. 204) omnämner att ministerierna ställde sina ämbetsmän till utskottens förfogande.

Ministrarna själva lära dock ej så ofta ha inbjudits av utskotten. *Barthélemy* (*Essai*, sid. 219) anger att för hela året 1933 17 sammanträffanden ägde rum mellan ministrar och utskott. Jfr *Tingsten*, SOU 1931: 26, sid. 176.

ej återfanns i medkammarens reglemente, nämligen att ett ändringsförslag måste ha framlagts senast två dagar, innan överläggningen skulle äga rum i utskottet, för att förslagsställaren där skulle kunna få utöva sin rätt.

Motionsfloden från kammaren mötte ej något hinder förrän den nått utskottet. Där utsorterades de viktiga motionerna från de mindre viktiga. Men en motion i deputeradekammaren kunde inte utan vidare avlivas av utskottet — det kunde blott ske, om utskottet uppsköt dess behandling tills legislaturperioden utlocknat, då frågan ansågs ha förfallit. Enär senaten på grund av sin successiva förnyelse var permanent, kunde en sådan avlivning aldrig ske där. Regeringsförslag utskottsbehandlades alltid.

Enligt reglementena (Dep. art. 29; Sen. art. 63, bis) måste utskotten avge utlåtande inom en viss tid — 4 månader i deputeradekammaren och 3 månader i senaten, varvid dock ej tiden mellan sessionerna inräknades. Skulle maximitiden ha utgått utan att ett visst utskottsutlåtande avgivits, gav deputeradekammarens reglemente (art. 96, bis) förslagsställaren rätt att hos kammaren hemställa, att förslaget omedelbart skulle uppföras på dagordningen. Denna rätt tillkom i senaten envar ledamot (Regl. art. 63, bis).

Återupplivande av utskotts utlåtande från en föregående legislatur.

För att ett utskotts arbete inte skulle vara förgäves, om ett utlåtande före legislaturperiodens utgång inte hann upptagas på kammarens dagordning stadgades (DepRegl. art. 36), att ett utskottsutlåtande från en tidigare legislatur på förslag antingen av ett nyvalt utskott eller också av tjugo ledamöter kunde inom ett år på förekommen anledning upptas och remitteras till utskott. Förslag om sådan remiss avlämnades till presidenten, som delgav kammaren detsamma. Hade förslaget framställt av ett utskott, skedde

remiss utan vidare. I motsatt fall beslöt kammaren därom utan överläggning med uppresning. Om utskottet accepterade utlåtandet, framlades det för kammaren och en ledamot utsågs att försvara det. Fann utskottet att ändring av en eller flera punkter borde vidtagas, avlät det till kammaren utlåtande endast över de artiklar i förslaget, vilka utskottet ansåg böra ändras.

Utskottens handläggande av petitioner.

Petitioner skulle skriftligen avfattas ställas till kammarpresidenten. I överensstämmelse med reglementena uppdelade utskotten petitionerna i tre klasser: 1) sådana som ansågos värdelösa, 2) sådana som ansågos värda en närmare granskning av kammaren, 3) sådana som borde delgivas regeringen. Utskott var skyldigt att underrätta den petitionerande om i vilken klass hans petition hamnat och skälen därför. Om utskottet var enigt därom, behövdes dock ingen motivering. Om utskottet ansåg, att petitionen ej behövde föranleda någon åtgärd, framlade utskottet intet utlåtande, såvida inte ett sådant begärdes av en kammarledamot (DepRegl. art. 121—127; SenRegl. art. 95—102).

Offentliggörandet av utskottsarbetet.

I princip ansågos de stora utskottens förhandlingar hemliga. Med hänsyn härtill ansågs, att man i kammardebatterna inte borde nämna vad som hade förefallit i utskotten. Många undantag från regeln lära emellertid ha varit kända. Särskilt efter instiftandet 1928 av *Bulletin des commissions* — ett veckoblad, som utdelades till kammarledamöterna och som gav korta upplysningar om debatter och beslut i utskotten — hade allmänheten, och då särskilt pressen, fått en viss om än knapphändig informationskälla. Utskotten brukade också meddela allmänheten sina respektive åsikter i en del frågor. År 1932 tillstyrkte reglementsutskottet i depute-

radekammaren ett förslag att det löpande arbetet i utskotten skulle i ännu större grad redovisas för allmänheten. Men utskottet insisterade ej härpå, då invändningen gjordes, att för mycket offentliggörande bl. a. skulle göra det svårare för utskottsledamöterna att nå kompromisser och enighet.³

Deputeradekammarens reglemente (art. 35) stadgade, att presidentskapets sekretariat minst två gånger årligen skulle uppgöra berättelse (*État des travaux législatifs de la Chambre des Députés*) om arbetets läge inom vart och ett av de stora ständiga utskotten. Namnen på de för de olika frågorna utsedda rapportörerna skulle också meddelas där. Ett stadgande om att denna berättelse också skulle offentliggöras i *Journal officiel* bortföll 1932.

Budgetbehandlingen i utskott.

Budgeten antogs på samma sätt som lagförslag överhuvud (DepRegl. art. 82—83). Den framlades för kammaren och remitterades utan föregående diskussion av kammarpresidenten till finansutskottet. Därefter gjordes den i plenum till föremål för överläggning, d. v. s. allmän principdiskussion och läsning samt röstning om de särskilda artiklarna, den ena efter den andra. Kammarbeslutet översändes sedan till senaten.

Budgeten överlämnades alltid av finansministern eller budgetministern, när en sådan fanns. Enligt konstitutionslagen (*Loi du 24 février 1875*, art. 8) skulle finanslagen först framläggas i deputeradekammaren. Men detta var ingenting ovanligt, ty regeringarna hade nästan alltid för vana att först framlägga de mera brännande propositionerna i kammaren.

Regeringens budgetförslag. Före det nya budgetsårets början inhämtade finans- eller budgetministern från ministerdepartementen uppgift om dessas beräknade utgifter. Sedan beräkningar

i enlighet med lagen blivit underställda den för vart departement av finansministern utsedde utgiftskontrollören, skickades de jämte kontrollörernas yttranden till finansdepartementet. Finansministern eller budgetministern gjorde upp beräkning av alla förutsedda utgifter och balanserade budgeten. Viktigare problem, som härvidlag uppstodo, underställdes regeringen.

Budgeten framlades i kammaren med ett kort tal av finans- eller budgetministern. I talet tecknade han den allmänna ekonomiska situationen och motiverade de mera betydelsefulla förslag, som budgeten innehöll.

Deputeradekammarens finansutskott. Granskningen av både utgifter och inkomster ålåg finansutskottet, vilket var deputeradekammarens mäktigaste utskott. Dess huvuduppgift var naturligtvis själva budgetgranskningen, men det fick dessutom till sig remitterade flera ärenden än något annat utskott. Detta berodde på att de flesta lagförslag direkt eller indirekt voro av statsfinansiell betydelse, och det ålåg utskottet att undersöka dem ur principiell synvinkel och lägga ekonomiska aspekter på dem.

Finansutskottet var det enda utskott, vars kompetens bestämdes i reglementet. Enligt detta (DepRegl. art. 100) skulle finansutskottet granska förslag till lagar om allmänna inkomster och utgifter samt varje lagförslag, som avsåg beviljande av fyllnadsanslag eller extraordinarie anslag för löpande eller avslutat finansår eller till statsreglering, som icke längre ägde tillämpning. Dessutom ålades finansutskottet (art. 32) att inom sex dagar avge yttrande angående varje förslag som berörde statens inkomster eller utgifter, vilket för granskning av dess allmänna syfte hade hänvisats till något annat utskott och vilket hade blivit tillstyrkt i dess utlåtande. Endast finansutskottet fick

³ *Ch. Dep. sess. o.*, mars 1932, sid. 1704.

yttra sig i den ifrågakommande anslagsfrågan.

Finansutskottet måste sammanträda mycket oftare än vad som hade beräknats i reglementet. Granskningen pågick praktiskt taget jämt, och utskottet brukade till och med sammanträda under sommaren mellan den ordinarie och extraordinarie kammar-sessionen.

Till finansutskottet brukade remitteras c:a 500 ärenden årligen. Ungefär 300 hann utskottet behandla under året.⁴ Enligt praxis i utskottet utsågs en rapportör för ett ärende, innan detta hade granskats av hela utskottet. När det gällde budgeten utsågs dels en allmän föredragande (*rapporteur général*) för granskningen av statsregleringen i dess helhet, dels en särskild föredragande (*rapporteur spécial*) för varje del därav. *Rapporteurs spéciaux* brukade varje år vara omkring 30 stycken. Ibland lär konkurrensen ha varit så stor bland dem, som ville bli *rapporteur général*, att utskottet måste utse två eller flera sådana (*rapporteurs généraux adjoints*). Endast för budgetens skull voro c:a 3/4 av utskottsledamöterna sysselsatta som rapportörer. Därtill kommo utskottets övriga utlåtanden, för vilka också rapportörer behövdes.

På grund av de särskilda förhållanden, varunder finansutskottets ledamöter arbetade, var deras frånvaro vid sammanträdena ännu mer påfallande än inom andra utskott. Därav följde att utskottets president och rapportörer dirigerade arbetet i ännu högre grad än i andra utskott. Fall lära ha förekommit, då de till och med hade fattat beslut utan att rådgöra med utskottet.

Utskottet infortrade förklaringar, särskilt av regeringsmedlemmar. Det kunde när som helst av kammaren begära fullmakt att få infordra vittnesmål, men denna utväg användes sällan.

Rapportörerna nedlade allt efter ambition ett minutiöst granskningsarbete, varvid de utnyttjade alla tillgängliga informationskällor. Ofta blevo deras rapporter så långa och handlade om så

mycket annat, att det var omöjligt för alla utskottsledamöter att hinna läsa dem. På grund därav kunde en rapportör skaffa sig stor handlingsfrihet och tillfälle att i utskottets namn rikta kritik mot både regeringsmedlemmar och ämbetsmän. Varje rapportör hade därför i praktiken inte bara initiativ- utan också faktisk beslutanderätt, och en regeringsmedlem, som inte ville acceptera hans kritik, måste vädja till hela utskottet och i sista hand till kammaren.

Finansutskottets budgetutlåtande bildade liksom alla andra utskottsutlåtanden underlaget för kammardebatten. Det omfattade många digra volymer om tusentals sidor. Det bestod av de c:a trettio rapportörernas utlåtanden och tilläggsutlåtanden samt utlåtanden, gjorda av *rapporteur général* och hans biträden. Inga anspråk ställdes på att dessa utlåtanden skulle vara begränsade till beräkningen av statsanslagen. Budgetbehandlingen innebar därför även utkrävande av ministeransvarighet. Detta ansågs på sina håll vara till förfång för budgetarbetet och kritiserades därför.

Finansiella lagförslag och amendement. Angående lagförslag av finansiell karaktär innehöll deputeradekammarens reglemente en mångfald stadganden, som ej återfunnos i senatens reglemente och som syftade till att beskära kammarledamöternas möjligheter att lättvindigt bryta sönder budgetförslaget.

Dessa stadganden avsågo främst att förhindra amendement, som förryckte budgetens balansering, och att möjliggöra att andra beslut, som ej omedelbart avsågo inkomsterna och utgifterna för det aktuella budgetåret, smugglades in i budgeten (eng. »stacking» och »riders»).

Finansutlåtandet i deputeradekammaren. Finansutlåtandet framlades först på den extraordinarie sessionen, vilken vanligen började på senhösten. Kamrarna hade därför i regel bara några veckor på sig att hinna debattera budgeten, innan 1 januari kom och det nya räkenskapsåret började. Ibland hann

⁴ Se olika uppl. av *État des travaux législatifs*.

man inte antaga budgeten i tid, vilket nödvändiggjorde att parlamentet fick besluta om beviljande av fyllnadsanslag eller extraordinarie anslag — de s. k. tolfte delarna (*les douzièmes provisoires*).⁶

I debatten i kammaren spelade finansministern eller budgetministern och finansutskottsledamöterna — då särskilt presidenten och *rapporteur général* — den största rollen. Rapportören hade stor prestige. Han ansågs bevaka kammarens, ja, allmänhetens intressen gentemot exekutiven och vara auktoritet rörande ekenomiska frågor. Hans yttranden citerades i pressen minst lika mycket som finansministerns. Ofta var det också vid regeringsskifte en *rapporteur général* som fick ta hand om finansministerportföljen.

De andra rapportörerna (*rapporteurs spéciaux*) togo en liknande om ej lika myndig del i debatten. En sådan rapportör hade då kammaren gått till detaljgranskning av de avsnitt, som han hade haft under beredning, en chans att utmärka sig, så att han kunde bli påtänkt som *rapporteur général* en annan gång. Eftersom han hade haft tillfälle att nedlägga personligt färgade synpunkter i sitt utlåtande — vilket finansutskottet formellt stod för — kunde debatten ibland ta en oväntad vändning, ja, det lär ha hänt, att *rapporteur général* och en *rapporteur spécial* stått emot varandra.⁷

För begränsningarna i yttranderätten under deputeradekammarens budgetbehandling redogöres på sid. 268.

Finansutlåtandet i senaten. Då budgeten skickades över till senaten från kammaren ganska sent, kunde senaten och dess utskott inte hinna att närmare

granska de förslag, som deputeradekammaren hade röstat om. I själva verket granskade dock senatens finansutskott helt inofficiellt budgeten samtidigt med deputeradekammaren. Ibland frånskildes alla omstridda delar i budgeten och beslut om dem fattades inte förrän man var färdig med alla de övriga.⁸

Utrikesutskottet.

Deputeradekammarens utrikesutskott, som varit förebildande för flera andra parlament, var näst finansutskottet kammarens betydelsefullaste. Utöver beredningsarbetet hade det att utöva en viss kontroll över utrikesdepartementet och kunde fördenskull sammanträda även mellan sessionerna på ordförandens kallelse. Kontrollen skedde främst genom att utrikesministern eller någon ledande departementstjänsteman på utskottets begäran gävo exposéer inför utskottet åtföljda av debatt och frågor. Någon tystnadsplikt för utskottsmedlemmarna fanns ej inskriven i reglementet men begärdes understundom av utrikesministern. Utskottsförhandlingarna protokollfördes, ehuru utan att akter eller viktiga hemliga upplysningar registrerades. Utskottet kunde dock ibland utsända kommunikéer. Utskottets verksamhet har betecknats mera som en efterhands- än en förhandskontroll, och i vart fall förelåg ingen skyldighet för ministern att i förväg konferera med utskottet rörande ens betydelsefulla utrikesärenden.⁹

Ledningen av parlamentets arbete.

Presidiet.

Ledningen av resp. kammarens arbete utövades i senaten av presidenten

⁶ *Barthélemy* uppger i *Le Gouvernement de la France*, sid. 227, att budgetens antagande under Tredje Republiken blev försenat mer än 20 gånger. År 1912 behövde parlamentet rösta om sju

»tolftedelar», innan budgeten var antagen.

⁷ *Gooch*, sid. 194.

⁸ *Gooch*, sid. 198.

⁹ Se *Brusewitz*, sid. 227 ff. och *Tingsten*, S.O.U. 1931: 26, sid. 181 f.

och presidiet, i deputeradekammaren därejämte av presidentkonferensen.

På sitt första ordinarie sammanträde för året — då den äldste ledamoten fungerade som ordförande och de sex yngsta som sekreterare — valde varje kammare sitt presidium (*Bureau définitif*). I deputeradekammaren bestod det av en president, sex vicepresidenter, tolv sekreterare och tre ekonomiförvaltare (*questeurs*), i senaten förutom presidenten av fyra vicepresidenter, åtta sekreterare och tre ekonomiförvaltare. Både konstitutionslagen (art. 11) och reglementena (Dep. art. 9; Sen. art. 4) stadgade, att presidierna skulle fungera från en ordinarie sessions början till öppnandet av den följande. Först sedan presidiet valts, ansågs kammaren vara konstituerad.

Presidenten och hans befogenheter.

Till presidenten adresserades valbesvär, kammarledamöternas avsägelser, handlingar och petitioner, som voro avsedda att delgivas kammaren, samt alla slags ärenden, som kammaren skulle behandla. I trängande fall kunde presidenten ensam bevilja ledighet åt ledamot, annars skulle presidiet göra det. Presidenten hade befogenhet att erinra talare om att denne skulle hålla sig till frågan. Han kunde föreslå, att en ledamot skulle avstängas från förhandlingarna. Han kunde suspendera och avsluta förhandlingarna. Han skulle göra det, om ledamot ej lydde hans tillrättavisning om ordning samt vid fall av tumult. Presidenten vakade över kammarens inre och yttre säkerhet och bestämde i detta syfte storleken av den väpnade styrka, som han fann vara för ändamålet nödig. Styrkan stod under hans befäl.

Både presidenten och ekonomiförvaltarna i deputeradekammaren bodde i *Palais Bourbon*. Senatens president bodde i *Palais du Luxembourg*.

I rang stodo kammarpresidenterna närmast statschefen. De uppbyro (1938) förutom sitt parlamentsledamotarvode

216 000 francs för representation och 100 000 francs för utgifter i ämbetet samt för automobil.

Några senatspresidenter blevo senare republikens president (Loubet, Fallières, Doumergue, Lebrun). Fastän kammarpresidenterna hade valts av den politiska majoriteten, var det en oskriven lag att de ej skulle betraktas som företrädare för något parti. — Republikens president utsåg aldrig en ministär utan att först ha rådgjort med kammarpresidenterna.¹

Sekreterarna och ekonomiförvaltarna.

Sekreterarna, av vilka minst två måste närvara vid sammanträdena, skulle i tur och ordning övervaka protokollets avfattning (DepRegl. art. 38; Sen. Regl. art. 30) samt jämte presidenten underskriva det, sedan kammaren hade godkänt det. Samma personer kontratsignerade också i deputeradekammaren den text, som skulle inflyta i *Journal officiel*, då kammaren inte hade godkänt protokollet (DepRegl. art. 38 bis). Sekreterarna fastställde jämte jourhavande president resultatet av omröstning, som hade försiggått medelst handuppräckning eller upprensning (DepRegl. art. 70; SenRegl. art. 49); de verkställde rösträkningen vid votering med öppna valsedlar (art. 74, resp. 54) och i vissa fall avgjorde de om avprickning (*pointage*) av röstsedlar skulle äga rum (art. 74, resp. 54); då omröstning med öppna röstsedlar skulle ske vid kammarens bord (*à la tribune*), togo de emot röstsedlarna (art. 76, resp. 55).

Dagordningen och presidentkonferensen.

Dagordningen, eller föredragningslistan, uppgjordes i senaten av dess presidium. Enligt senatsreglementet (art.

¹ *Barthélemy*, Le Gouvernement de la France, sid. 49.

46) skulle presidenten framlägga sitt förslag till dagordning — förslag om dag och tid för nästa sammanträde och om överläggningsämnen — vid slutet av plenum. Så hade man gjort också i deputeradekammaren före 1920. Men det hade fört med sig en del olägenheter. Sådana ledamöter, som hade stannat kvar till sammanträdet slut, voro otåliga att få ge sig av. Mitt i allt uppbrottsstojet biföllo de presidentens dagordningsförslag eller försökte med möda göra sig hörda av honom, då de av någon orsak ville ha en ändring däri. Därför fick presidenten rätt att när han ville under sammanträde framlägga sitt förslag till nästa sammanträdes dagordning. Han tycks vanligen ha placerat förslaget som tredje eller fjärde ärende, från slutet av ett sammanträde.

I deputeradekammaren uppgjordes dagordningen av presidentkonferensen (*conférence des présidents*). Denna bestod av kammarens president och vicepresidenter, de stora utskottens presidenter samt varje politisk grupps president — eller vid frånvaro av en sådan — någon annan av utskottet eller gruppen utsedd medlem. Regeringen underrättades om konferensens sammanträden och kunde därvid avge yttrande. Konferensen sammankallades en gång i veckan för att undersöka arbetsläget i kammaren och planera dagordningarna. Den såg också till att två stora utskott inte hade sammanträde samtidigt.

Dagordningen underställdes kammaren för godkännande, varefter den trycktes i *Journal officiel* och anslogs i lobierna.

Dagordningen kunde ändras endast genom beslut av kammaren, vilket fattades antingen på hemställan av regeringen eller på förslag, undertecknat av femtio ledamöter, vilkas närvaro skulle fastställas genom namnupprop. Ledamöterna tyckas, så vitt det framgår av protokollen, dock inte ha utnyttjat denna rättighet att påkalla ändring av föredragningslistan.

Förstärkt presidentkonferens.

Enligt en i deputeradekammarens reglemente 1935 insatt art. (43 bis) kunde presidentkonferensen föreslå kammaren att fixera en viss tidrymd för debatter om lagförslag samt bestämma tidpunkt för omröstningen. Då detta skulle ske, förstärktes presidentkonferensen med en regeringsmedlem, de rapportörer, som hade ifrågakommande lagförslag om hand, samt med de talare, som utan att tillhöra eller sympatisera med någon politisk grupp önskade yttra sig.

Denna konferens bestämde hur lång tid debatten fick ta, innan man skulle övergå till diskussion av förslagets olika artiklar, samt hur lång tid diskussionen om dessa skulle få räckta. Den anslagna tiden uppdelades mellan regeringen, utskottet och de talare, som voro för eller mot förslaget. I vilken tur och ordning talarna hade anmält sig skulle inte tas någon hänsyn till. Talarna eller gruppernas representanter fingo antingen själva mellan sig dela upp den tid, som stod dem till buds, eller gemensamt utse en eller flera talare. De översände därefter till kammarpresidenten namnen på dem som skulle yttra sig. Denne fastställde med tanke på att debatten skulle bli så allsidig och belysande som möjligt den ordning, i vilken de skulle få yttra sig. Dock var han skyldig att sist ge ordet åt en talare, som skulle tala mot förslaget eller som tillhörde en minoritet.

Också då det var fråga om interpellationsdebatter, skulle gruppernas presidenter (*conférence des présidents de groupe*) utskifta tiden mellan talarna. Detta stadgades i art. 112 bis, och i kraft av denna skulle grupp-presidentkonferensen — inte presidentkonferensen — fixera hur lång tid debatten skulle ta, samla ihop interpellationer, som avgivits i samma fråga, samt försöka eliminera onödiga interpellationer. För övrigt skulle man gå till väga som ovan beskrivits, d. v. s. översända namnen på dem som skulle tala o. s. v.

Ärendenas behandling i kamrarna.

Successiv behandling.

Ärendenas behandling i det franska parlamentet var successiv. En rege-
ringsproposition framlades alltså först
blott i den ena kammaren som remit-
terade den till utskott. Om kammaren
fattade positivt beslut, skickades för-
slaget till medkammaren, som remitte-
rade det till utskott, innan den tog ställ-
ning. Antog den sistnämnda kammaren
förslaget i förändrad form, kunde den
förstnämnda kammaren antingen ome-
delbart upptaga det ändrade lagförsla-
get till förnyad prövning eller remit-
tera det till utskott eller på förslag av
någon dess ledamot uppdraga åt ett ut-
skott att sammanträda med medkamma-
rens utskott för att försöka nå enighet
(DepRegl. art. 95 bis; 107; Sen Regl.
art. 129). De båda kamrarna röstade
sedan om det förslag, som det gemen-
samma utskottet eventuellt hade enat sig
om.

Reglementena föreskrev, att om det
inom båda kamrarna förelåg av rege-
ringen eller genom motion framställt
lagförslag i samma fråga och behand-
ling därav påbörjats inom den ena kam-
maren, fick den andra kammaren ej
uppföra lagförslaget på sin dagordning,
förrän medkammaren röstat om försla-
get (Dep. art. 104; Sen. art. 125).

Antal läsningar.

I deputeradekammaren hade man i
allmänhet bara en läsning (DepRegl.
art. 82). Denna innebar först en allmän
principdiskussion om ett lagförslag.
Kammarpresidenten tillfrågade kamma-
ren, om den ville övergå till överlägg-
ning om förslaget olika artiklar. Bi-
fölls ej detta, ansågs förslaget vara för-
kastat. Bifölls det, läste kammarpresi-
denten upp varje särskild artikel med
tillhörande ändringsförslag. Sedan om-
röstning om samtliga artiklar var för
sig ägt rum, företogs röstning om för-
slaget i dess helhet, varpå kammarpre-

sidenten förklarade att kammaren hade
antagit förslaget och sände det till sena-
ten eller till republikens president för
promulgering.

Före slutomröstningen om förslaget i
dess helhet kunde emellertid kammaren
på förslag av en ledamot besluta att en
andra läsning skulle äga rum. I sådant
fall remitterades de texter, som kamma-
ren hade röstat om i den första läsning-
en, till utskottet för nytt utlåtande.

I senaten (Regl. art. 65) kunde lag-
förslag utom vid fall av brådskande na-
tur ej antagas, förrän det hade under-
gått två läsningar. Den första läsningen
avsåg lagförslaget i dess helhet och där-
efter dess särskilda artiklar jämte de
ändringsförslag som hörde dit. Härefter
beslutade senaten om förslaget skulle
undergå en andra läsning. Avslogs det-
ta yrkande, hade förslaget förfallit. Bi-
fölls det däremot, skedde en andra läs-
ning. Mellan de två läsningarna skulle
minst fem dagar ha förflutit. Den andra
läsningen avsåg omröstning om de sär-
skilda artiklarna och de dit hörande
ändringsförslagen. Före slutomröstning-
en hade varje senator rätt att andraga
allmänna skäl för förslaget anta-
gande eller förkastande.

Stadgandet om två läsningar i sena-
ten ägde inte tillämpning i fråga om
reglering av statens inkomster och ut-
gifter eller lag om redovisning eller lag
om beviljande av särskilt anslag eller
lag om lokala angelägenheter. För så-
dana lagar fordrades blott en läsning
(SenRegl. art. 71).

Debatten och rapportörerna.

De kammarledamöter, som önskade
yttra sig, lämnade sina namn till kam-
marspresidenten. Vanligen — undan-
tag förekommo dock — lämnades ordet
alternativt till ledamöter, som voro för
eller emot förslaget. Regeringens med-
lemmar, utskottspresidenterna och rap-
portörerna fingo ordet när de önskade
det. Särskilt rapportörerna brukade ut-
nyttja sitt privilegium. Regeringen kun-
de i debatten representeras genom

ställföreträdare, som i avseende på yttranderätten voro likställda med regeringsmedlemmar.

Utskottspresidenten och rapportören hade rätt att påyrka att ett amendement, som framställdes under debatten, skulle hänvisas till utskottet (DepRegl. art. 87; SenRegl. art. 69). De hade i deputeradekammaren rätt att muntligen begära röstning med öppna röstsedlar (Dep. Regl. art. 72), vilket annars måste begäras skriftligen och av ett visst antal. De skulle alltid höras, innan kammaren biföll ett avslagsyrkande (DepRegl. art. 49), och de hade rätt att tala en timme vid den överläggning, som föregick kammarpresidentens proposition på övergång till de särskilda artiklarna, (medan övriga talare hade en halvtimme var till sitt förfogande). Då varje artikel i ett lagförslag diskuterades för sig, hade de rätt att yttra sig; i övrigt var ordet förbehållet blott en motståndare till förslaget (DepRegl. art. 83).

Prioritet för vissa frågor.

Prioritet för vissa frågor synes mest ha givits i deputeradekammaren. Begäran om clöture skulle där ha prioritet (DepRegl. art. 48), likaså begäran att få yttra sig rörande dagordningen (Dep. Regl. art. 49 bis). Yrkande, som avsåg dagordning eller prioritet mellan frågor, ägde alltid företräde framför huvudfrågan (DepRegl. art. 50; SenRegl. art. 59).

Vidare kunde regeringen, innan deputeradekammaren gick att granska kontraförslag eller en eller flera artiklar i ett förslag, anhålla att regeringstexten skulle behandlas först. En sådan anhållan hade prioritet (DepRegl. art. 50 bis). Amendement ställdes vid omröstning före huvudfrågan (DepRegl. art. 51).

Förelåg ett yrkande om övergång till enkel dagordning, skulle i båda kamrarna proposition alltid ställas först på detta (DepRegl. art. 114; SenRegl. art. 82).

Då behandlingen av ett lagförslag ha-

de påbörjats, uppfördes fortsatt behandling därav utan vidare som första ärendet på dagordningen för nästföljande sammanträde, om behörigt utskott i samförstånd med regeringen så hade påyrkat (DepRegl. art. 95). Likaså skulle lagförslag, som deputeradekammaren antagit men som senaten modifierat, uppföras som första ärende på dagordningen, omedelbart efter den pågående överläggningen, såvida ej kammaren beslöt annorlunda (DepRegl. art. 95 bis).

Kvorumregler.

För giltig omröstning erfordrades i båda kamrarna närvaro av mer än halva antalet verkligt tjänstgörande ledamöter (DepRegl. art. 80; SenRegl. art. 58).

I senaten fastställde presidiet antalet närvarande ledamöter. Var presidiet därvid inte enhälligt, verkställdes röstning med öppna röstsedlar. Uppnåddes ej det föreskrivna talet för kvorum, blev omröstningen ogiltig. Röstningen uppfördes därefter som första fråga på dagordningen för nästa sammanträde och blev då giltig oberoende av antalet närvarande.

I deputeradekammaren tillämpade man före 1932 den ordningen, att där est vid omedelbart förestående omröstning begäran därom framställdes, presidiet skulle fastställa antalet närvarande. Betvivlade presidiet att mer än halva antalet deputerade var närvarande, skulle omröstningen försiggå vid kammarens bord.¹ Befanns efter denna att kvorum ej förelåg, skulle omröstningen uppföras på nästa sammanträdes dagordning och blev då giltig, oavsett antalet närvarande (DepRegl. art. 80). Efter 1932 stadgade emellertid art. 80, att omröstningen skulle anses giltig, vilket antal som än hade röstat, om presidiet — vare sig det hade eller inte hade anmodats att före röstningen fastställa antalet närvarande — genom uppskattning hade gjort detta fastställande och förklarar att kammaren var kompetent att rösta. Om kammaren ej ansågs kompetent, sattes röstningen upp på följande sammanträdes dagordning och blev då giltig, oavsett antalet röstande. På samma sätt försökte man i kammaren i ett annat fall hindra, att exakt fastställan-

¹ Vid omröstning vid kammarens bord (*scrutin public à la tribune*) erhöjll varje ledamot en kula. Röstsedeln lades i en urna, kulan i en annan. Häri-

genom förhindrades att en parlamentsledamot kunde avgiva en frånvarande kollegas röstsedel.

de av kvorum skulle fördröja förhandlingarna. En artikel (76) tillät att röstning med öppna röstsedlar skulle föresiggå vid kammarens bord, om skriftlig begäran hade inlämnats därom av femtio ledamöter, vilkas närvaro vid sammanträdet hade fastställts med namnupprop. Före röstningens början skulle då presidiet meddela om antalet närvarande utgjorde majoriteten av de verkligt tjänstgörande deputerade. Om presidiet försäkrade, att kvorum förelåg, blev omröstningen giltig hur få röster som än hade avgivits. I motsatt fall skulle omröstningen ske vid ett senare sammanträde.

Avgörande av frågor utan utskottsremiss.

Med stöd av reglementena kunde kamrarnas presidenter själva i vissa fall remittera väckta förslag till behörigt utskott, varvid kammaren efteråt skulle meddelas detta.

Ibland kunde i deputeradekammaren ett förslag — ehuru ingalunda alltid en enkel, självfallen fråga — slippa den vanliga vägen genom behörigt utskott och diskussion i presidentkonferensen om uppförande på dagordningen för att i stället omedelbart upptas till överläggning i plenum. Enligt art. 96 skulle i sådant fall initiativet ha tagits av regeringen eller av förslaget upphovsman. Ett anslag om begäran om omedelbar diskussion skulle genast uppsättas inom byggnaden, och debatten fick inte börja förrän en timme därefter. Behörigt utskott hade att omedelbart efter regeringsförslaget eller motionens framläggande och uppläsande avge utlåtande. Denna utskottsprocedure gällde dock ej förslag, som kammaren redan hade behandlat och som hade återskickats från senaten. Kammaren kunde besluta, att utlåtandet omedelbart upplästes och ställdes under överläggning eller också att det skulle införas i de fullständiga förhandlingarna (*Compte rendu in extenso*)¹ och att överläggning därom skulle uppföras som första ärende på dagordningen för nästa sammanträde. Avgav utskottet inte omedelbart sitt utlåtande, skulle det-

ta inom fem dagar antingen införas i *Journal officiel* eller utdelas. Kammaren kunde sedan besluta att utan uppskov diskutera utlåtandet eller placera det främst på dagordningen för nästa sammanträde. Om utskottet inte hade avgivit sitt utlåtande inom den tid, då det borde ha gjort det — vilket realiter betydde att utskottet hade satt sig emot omedelbart debatt — kunde kammaren på begäran inom sex dagar av femtio ledamöter, vilkas närvaro fastställdes genom namnupprop, besluta omedelbar debatt. Begäran om omedelbar debatt (själva sakfrågan fick ej diskuteras) kunde bli föremål för en kort debatt, vari blott förslagsställaren, utskottets president och rapportör samt någon regeringsmedlem fingo yttra sig. Förslagsställaren hade tio minuter på sig att motivera sin begäran och fem för att replikera. Han kunde överlåta sin yttranderätt åt någon kollega. Beslutades omedelbar behandling, skulle denna äga rum under pågående sammanträde eller uppföras som första ärende på dagordningen för nästa sammanträde.

De förslag, som av kammarledamot ställdes med begäran om omedelbar diskussion, synas mest vara förslag till resolution,² t. ex. om bestämmelser i kammarens arbetsordning eller förslag om att inbjuda regeringen att avge förslag till lag i någon fråga. De förslag, som av regeringen ställdes med begäran om omedelbar diskussion, kunde röra mångahanda ting — såväl anhållan om fullmakter som lagförslag över huvud. De flesta krav om omedelbar diskussion ställdes dock av regeringen rörande förslag, som deputeradekammaren redan hade behandlat men som hade modifierats i senaten. När sådan begäran framställdes, uttalade sig behörigt utskotts rapportör omedelbart, varpå kammaren beslutade, om omedelbar diskussion skulle följa. Då senatsreglementet (art. 129—130) innehöll ett liknande medgivande att på regeringens fordran till omedelbar överläggning uppta ett förslag, som modifierats i medkammaren, kunde ett förslag — med regeringens som pådrivare — vandra fram och tillbaka mellan kamrarna under några timmar, tills enighet nåtts.

¹De fullständiga förhandlingarna, *Compte rendu in extenso*, utgjorde det officiella stenografiska protokollet över kammarförhandlingarna. Det offentliggjordes jämte till förhandlingarna hörande aktstycken i *Journal officiel* och

i de parlamentariska annalerna, *Annales parlementaires*.

²Resolution, *résolution*, var ett beslut av kammaren, som vann giltighet utan samverkan med senaten eller regeringen.

Lagstiftning utan debatt.

Vissa lagförslag kunde i deputeradekammaren bli lag utan debatt i plenum — ett arrangemang, som infördes 1915. Kammarens reglemente (art. 97—99) föreskrev, att ett lagförslag, varöfver ett utlåtande i behörig ordning hade avgivits, kunde uppföras såsom första ärendet på dagordningen för något sammanträde under förbehållet, att överläggning om förslaget därvid icke skulle äga rum, såframt hemställan därom hade gjorts av behörigt utskott och av regeringen hos presidentkonferensen minst tre sammanträdesdagar före den, på vars dagordning ärendet uppfördes. Meddelande om sådan hemställan skulle delgivas kammaren av presidenten. Trettio ledamöter kunde genom en motiverad, skriftligen avfattad anhållan orsaka, att ett på dagordningen så uppfört ärende kunde avföras därifrån. Detta skedde utan kammardebatt. Annars kunde invändningar också göras av en eller flera ledamöter, då utlåtandet just skulle framföras i kammaren. I så fall måste skälen för invändningen så snart som möjligt avfattas skriftligen och offentliggöras. Ärendet avfördes tills vidare från dagordningen, och de skriftliga invändningarna hänvisades till behörigt utskott, där vederbörande motionär fick utveckla sina synpunkter. Utskottet avgav till kammaren ett tilläggsutlåtande, vari samtliga på nämnda sätt avfattade invändningar uttryckligen omförmäldes. Minst tre dagar efter det att utlåtandet hade utdelats kunde ärendet som förut uppföras på dagordningen. Om invändningar åter gjordes, upprepades proceduren. Men då förslaget för tredje gången uppenbarade sig på dagordningen, kunde det slutgiltigt avföras därifrån endast på en begäran, undertecknad av trettio ledamöter.

Sjelva omröstningen om ett lagförslag, som hade framförts på ovannämnda sätt och som skulle framläggas vid plenums början, tilldrog sig föga intresse i kammaren. Å andra sidan var denna procedur, som rikligt tillämpades, mycket tidsbesparande. Den skärpte också det ansvar, som vilade på utskotten.

Debattrestriktioner.

Tidigare (ovan sid. 263) har en redogörelse lämnats för begränsningen i deputeradekammaren av tid och antalet talare vid vissa debatter enligt presi-

dent- eller gruppresidentkonferensens beslut. Regeringsmedlem, utskottspresidenten och -rapportören erhöilo dock, som sagts, ordet närhelst de begärde det. Dessutom hade kammarledamot alltid rätt att erhålla ordet efter regeringsmedlem, i deputeradekammaren därjämte efter utskottets talesmän.

Höll sig senator inte till ämnet, skulle presidenten erinra honom därom. För att yttra sig mot sådan erinran kunde ingen erhålla ordet. Ingen senator fick yttra sig mer än två gånger i samma fråga, såvida inte senaten beslutade annorlunda. Allenast en talare kunde erhålla ordet för att göra invändning mot överläggningens avslutande (Sen. Regl. art. 38; 40; 44).

Följande restriktioner i yttranderätten gällde endast i deputeradekammaren:

Hade deputerad blivit föremål för personlig förolämpning, kunde han omedelbart erhålla ordet för att yttra sig i fem minuter (DepRegl. art. 44). Om deputerad inte höll sig till ämnet och två gånger hade erinrats därom av presidenten, kunde presidenten föreslå kammaren att talaren inte mer skulle få yttra sig under sammanträdet. Beslutet fattades utan debatt genom handuppräkning (DepRegl. art. 46).

Debattens avslutning — *clôture* — kunde påyrkas av varje deputerad efter det att minst två talare med motsatta meningar hade yttrat sig. Om ordet begärdes i fråga om sådant yrkande, skulle det givas blott åt en talare. Denne fick inte yttra sig mer än fem minuter. Den som stod antecknad främst på talarlistan och efter honom var och en efter sin plats på denna lista, hade företräde, då han begärde ordet för yttrande om överläggningens avslutande. Fanns ingen antecknad på listan, lämnades ordet angående denna *clôture* till den deputerad, som först hade begärt det. Frågan avgjordes av kammaren med handuppräkning. Tvivlade presidenten på resultat för omröstningen, anställdes kontrollomröstning medelst uppresning. Näddes trots denna andra

omröstning ej klarhet, skulle debatten fortsätta. Sedan debatten hade förklarats avslutad, fick ordet lämnas bara åt ledamöter vilka ville förklara sitt röstande. Härför fingo de ta fem minuter var i anspråk (Dep. Regl. art. 48).

I den debatt om ett lagförslag, vilken ägde rum före kammarens övergång till diskussion om varje artikel för sig, disponerade talarna en halvtimme var (utskotts-presidenten och rapportören en timme var). Vid överläggning om varje artikel för sig hade blott utskottets president och rapportör samt en talare, som var emot förslaget, rätt att yttra sig. Samtliga disponerade en halvtimme var. Före slutomröstningen om förslaget i dess helhet hade varje talare fem minuter på sig att förklara sin röst, såvida omröstningen skedde med öppna röstsedlar (DepRegl. art. 83).

Avvisningsyrkande, som åsyftade beslut att väckt fråga inte skulle upptagas till behandling, kunde alltid framställas. För bifall härtill kunde endast dess framställare yttra sig. Skäl däremot fick anföras blott av en talare. Ingen av dessa talare fick yttra sig mer än en halvtimme var. Skulle efter deras yttrande någon regeringsmedlem ha yttrat sig, fick den deputerad, som ville begagna sin rätt att yttra sig efter en minister, ha ordet blott en halvtimme. Behörigt utskotts president och rapportör fingo dock yttra sig (DepRegl. art. 49).

Då förslag rörande förhandlingsordningen hade framställts av innebörd, antingen att viss fråga skulle avföras från dagordningen eller att dess behandling skulle förläggas efter viss dag eller efter viss omröstning i kammaren eller efter viss annan framtida händelse, eller att granskningen av de särskilda artiklarna i ett förslag skulle äga rum i annan ordning än efter deras nummerföljd, eller att viss sådan artikel skulle återförvisas till utskott, hade över sådant förslag blott förslagsställaren och en ledamot, som ogillade för-

slaget, behörig rapportör och utskotts-president samt regeringsmedlem rätt att ta till orda. Förslagsställaren och den, som ogillade förslaget, fingo tala i tio minuter var, den förre fick dessutom fem minuter för replik. Båda kunde överlåta sin rätt att yttra sig till annan ledamot. Återremiss till utskott av ett lagförslag skulle beslutas utan debatt, då sådan begäran hade framställts eller tillstyrkts antingen av utskottet eller regeringen (DepRegl. art. 49 bis).

Då förslag, som avsåg dagordningen eller prioritet mellan frågor eller tillämpning av reglementet, hade framställts och upptagits till behandling, fingo blott förslagsställaren och en talare, som ogillade förslaget, yttra sig i tio minuter var (DepRegl. art. 50).

Enligt en 1935 insatt art. (50 bis) i reglementet hade regeringen rätt att begära, att kammaren, innan den började överläggning om ett kontraförslag till en proposition eller innan den granskade den första artikeln i utlåtandet, skulle diskutera den text, som regeringen ursprungligen hade framfört. Regeringen kunde under debattens gång göra samma begäran med avseende på en eller flera artiklar. Debatten om denna begäran, vilken hade prioritet framför kontraförslag och amendement, fick inte begränsas vare sig med avseende på tid eller antalet talare. Men yrkande om clôtüre skulle alltid kunna framställas. Om clôtüre fick blott en talare yttra sig i fem minuter.

Restriktioner i yttranderätten vid budgetdebatten i deputeradekammaren.

Då kapitel i statsregleringen diskuteras och därvid inga amendement hade framställts av de därtill berättigade personerna, fick blott en kort debatt äga rum. Varje talare fick yttra sig i högst tio minuter och bara en gång men kunde dessutom använda sin rätt att yttra sig efter en minister, även då

blott i högst tio minuter (DepRegl. art. 103).

I exceptionella fall kunde regeringen hos kammaren anhålla, att en 1926 antagen resolution skulle träda i kraft. Resolutionen (*Résolution du 20 juillet 1926*), som hade antagits 1926 under Poincarés konseljpresidents- och finansministertid i en ytterst kritisk statsfinansiell situation, angav den procedur, som skulle tillämpas, då statens intressen fordrade ett snabbt beslut om något lagförslag. Kammaren beslutade att resolutionen skulle träda i kraft genom röstning med öppna sedlar med 2/3 majoritet samt utan föregående debatt (art. 1). I kraft av denna resolution (art. 2—5) kunde utskottsgranskningen av en regeringsproposition samt dennas upptagande på dagordningen forceras till ett tidsminimum (endast några dagar). I den allmänna debatten om förslaget i dess helhet (d. v. s. den debatt som föregick debatten om varje enskild artikel) fingo blott utskottsrapportören och en talare, som hade utsetts av utskottsminoriteten, yttra sig. Hade utskottsminoriteten ej utsett någon företrädare åt sig, gavs ordet blott åt den förste av dem, som på talarlistan stodo antecknade för att tala mot förslaget. Om emellertid regeringen kom med invändningar mot utskottets synpunkter, fingo rapportören, utskottspresidenten och ytterligare en talare yttra sig (art. 6).

Över varje amendement fingo blott regeringen, utskottspresidenten, rapportören och en av amendementets signatörer yttra sig. Amendementets upphovsman eller en av dess signatörer skulle alltid erhålla ordet sist. Denne kunde överlåta sin yttranderätt. Amendement, som hade accepterats av utskottet, fingo inte utvecklas under plenum, såvida de inte hade föranlett avslagsyrkande. Om så skett, fingo blott regeringen, utskottspresidenten, rapportö-

ren, den avslagsyrkande samt amendementsställaren yttra sig. Talarna hade en kvart var på sig att tala, och kammarpresidenten skulle vaka över att de höllo sig till amendementet. I den del av debatten, där varje artikel behandlades för sig, skulle inga andra än utskottspresidenten, rapportören och den som eventuellt hade utsetts att företräda utskottsminoriteten, få yttra sig. Invändningar från regeringshåll gävo utskottspresidenten, rapportören och en enda talare rätt att yttra sig (art. 7).

I den följande artikeln (art. 8) medgavs en kammarledamot att före slutomröstningen om förslaget i dess helhet erhålla ordet under fem minuter för att förklara sitt röstande.

Genom att reglementet år 1932 som ovan framhållits hade kompletterats med några föreskrifter angående yttranderätten, hämtade från denna resolution, samt då tid för och antal talare i viktiga debatter (enl. DepRegl. art. 43 bis) kunde reduceras till det minsta nödvändiga genom den förstärkta presidentkonferensens beslut, voro budgetdebatterna under slutet av Tredje Republiken strängt tidsbegränsade. År 1938 i december bestämde den förstärkta presidentkonferensen sålunda, att hela debatten om en budget på 66 miljarder francs skulle taga 66 timmar i anspråk. Kammaren antog alltså i miljard i timmen! Varje talare utöver de enligt reglementet behöriga, hade 3 minuter och 30 sekunder på sig. På grund av denna snabbomröstning kunde man inte hinna rösta om varje kapitel i budgeten utan fick ta dem klumpvis.⁴ Men de olika kapitlen i budgeten voro också många: år 1938 1496 kapitel.

En liknande resolution som den ovan beskrivna fanns också att i nödfall tillgripa, då det gällde att påskynda fattandet av beslut om lagar, som rörde försvaret under krigstid (*Résolution du 17 janvier 1917*).

³ Ch. Dep. sess. e. o., dec. 1938.

⁴ Barthélemy, Le Gouvernement de la France, sid. 226. Enligt finanslagen av

den 16 sept. 1871 (art. 30) skulle omröstningen av budgeten ske kapitelvis (*«le budget est voté par chapitre»*).

Interpellations- och frågeinstitutet.

Deputeradekammarens interpellationer.

1875 års konstitutionslag (art. 6) stadgade: »Ministrarna äro inför kammarna solidariskt ansvariga för regeringens allmänna politik och var för sig för sina särskilda åtgärder».

I anslutning härtill utgjorde interpellations- och frågeinstitutet ett viktigt parlamentariskt kontrollmedel. Främst gällde detta om interpellationsinstitutet, som var förknippat med dagordningsbeslut. Ofta tog det den formen, att regeringen begärde förtroendevotum.

Åt förfarandet vid interpellation och frågor ägnades deputeradekammarens reglemente kap. XV (interpellation beskrevs i art. 111—117).

Antalet interpellationer i kammaren framgå av tablån, sid. 244.

Bestämmande av dag för interpellation.

Deputerad, som önskade framställa interpellation till regeringsmedlem, ingav skriftlig begäran därom till kammarspresidenten. I denna begäran skulle en kortfattad förklaring ges av interpellationens innebörd. Presidenten skulle omedelbart meddela regeringen denna begäran samt kungöra den för kammaren på första sammanträdesdagen efter dess framläggande. Sedan kammaren hade inhämtat yttrande från någon av regeringens medlemmar, bestämde den utan överläggning i sakfrågan den dag, då interpellationen skulle framställas. Reglementet stadgade, att den dag på vilken kammaren skulle bestämma om dag för interpellationens framställande, skulle vara en fredag, antingen på morgonen eller på eftermiddagen. Själva interpellationsdebatten kunde förläggas till vilken dag som helst. Yttrande vid överläggning om dagens bestämmande fick inte i något fall ta i anspråk mer än fem minuter. Vid samordnande mellan olika interpellationer fingo yrkande om avslutning på sagda över-

läggning inte framställas, förrän var och en av dessa interpellationers främsta undertecknare, eller — i hans frånvaro — någon annan av dess undertecknare, hade haft tillfälle att yttra sig. Då någon vid bestämmande av dag för interpellationen ville utöva sin (enl. art. 44 alltid gällande) rätt att avgiva svar till ett eventuellt inlägg från regeringen, fick han inte tala mer än i fem minuter. Interpellationens framställare hade rätt att före annan under en kvarts timme avge svar till yttrande från regeringen. Då interpellationen avsåg inrikes fråga, fick för dess framställande icke beslutas uppskov utöver en månad.

Rätt för interpellant att såsom sådan yttra sig tillkom honom personligen. Då någon i egenskap av interpellant stod antecknad på talarlistan, kunde han överlåta sin rätt att på grund därav erhålla ordet endast till annan interpellant, som redan hade låtit anteckna sig där i samma syfte.

Interpellation fick icke förbindas med överläggning om statsregleringen.⁵

Tidsbegränsning av debatten.

År 1935 satte deputeradekammaren in i sitt reglemente ett medgivande (art. 112 bis) för de politiska gruppernas presidenter (grupp-presidentkonferensen) att organisera de stora interpellationsdebatterna. Det ålåg då de politiska grupperna att samla ihop interpellationer rörande samma ämne och att därvid pröva, om inte antalet sådana interpellationer kunde minskas, samt att bestämma hur lång tid debatten fick ta. Sedan uppdelades tiden mellan de olika talarna.

Hur välorganiserad en interpellationsdebatt i detta fall var framgår av nedanstående förslag till dagordning, framlagt av kammarspresidenten i deputeradekammaren den 25 februari 1938:⁶

»Förslag till dagordning.

M. le président: I interpellationsdebatten rörande regeringens utrikespoli-

⁵ Se redogörelsen för interpellationsföreskrifterna och interpellationernas

politiska betydelse hos *Tingsten*, S.O.U. 1935: 21, sid. 34 ff.

⁶ *Ch. Dep. sess. o.*, febr. 1938, sid. 571.

tik ha 21 begäranden om interpellation framstälts, 15 talare äro anmälda på talarlistan för den allmänna debatten, 13 talare för dagordningen samt 13 för att förklara sitt röstande, vilket tillsammans gör 62 talare. Jag bör meddela kammaren, att grupp-presidentkonferensen vid sitt sammanträde i går kväll i kraft av art. 112 bis i reglementet enhälligt föreslår följande:

1. Fastställande av följande lista på interpellanter samt den tid, de få ha ordet.

MM Pezet 40 min., Valentin 20 min., Champeaux 40 min., Boucher 20 min., Grümbach 40 min., Margaine 20 min., Rous 40 min., Ybarnégaray 40 min., Oberkirch 20 min., Mistler 20 min., Péri 40 min., de Monzie 20 min., Marin 20 min., Deschizeaux 20 min., de Chappe-delaine 20 min., Albert 40 min., Dupont 20 min., Gaston-Gérard 20 min.

2. Fastställande av följande lista på anmälda talare, som önska yttra sig i den allmänna debatten. Varje talare förfogar över 20 minuter: MM Flandin, Montigny, Zuinson, Daul, Riou, Scapini, Cayrel, Archimbaud;

3. Fastställande av följande lista på anmälda talare, som önska yttra sig angående dagordningen. Varje talare förfogar över 20 minuter: MM. Reynaud, Héraud, Sérol;

4. Medgivande åt varje grupp att endast för den första omröstningen förklara sitt röstande på 5 minuter.

Regeringen: 2 timmar och en kvart. Yttras någon invändning?

Det är sålunda beslutat.

Talare, som skulle vilja överlåta en del av sin tid till talare från samma grupp, bör meddela detta till presidiet.»

Övergång till dagordningen.

Deputeradekammarens reglemente föreskrev om dagordningar i samband med interpellation följande:

Vid behandling av interpellation fick förslag till motiverad dagordning inte framställas, såvida det icke skriftligen hade framlagts på presidentens bord.

Hade förslag om enkel övergång till dagordning (*l'ordre du jour pur et simple*) framstälts, skulle proposition därom först framställas.

Hade enkel övergång till dagordningen icke påyrkats eller förslag därom icke antagits, kunde kammaren på begäran av någon dess ledamot besluta

att för granskning hänvisa framställda förslag till motiverad dagordning antingen till behörigt ständigt utskott eller till byråerna. Kammaren fattade sitt beslut på grundval av utlåtande från nämnda ständiga utskott eller det av byråerna särskilt tillsatta utskottet. Bifölls därvid inte utskottets förslag, skulle förslagen till motiverad dagordning ställas under omröstning i den ordning, som bestämdes av kammaren.

Hade förslag om enkel övergång till dagordningen icke antagits, eller hade remiss till ständigt utskott eller till byråerna inte beslutats, skulle presidenten låta förslagen till motiverad dagordning underställas kammarens omröstning. Om förslagets inbördes företräde beslutade kammaren. Tillägg till föreslagen motiverad dagordning fick inte ställas under omröstning, såvida det inte hade blivit framlagt och meddelat kammaren före röstningen om samma dagordningsförslag.

Om interpellation återtagits, kunde annan deputerad upptaga den som sin.

Senatens interpellationer.

Senatsreglementets stadganden (art. 81—85) om interpellation voro inte så utförliga som medkammarens, men huvuddragen voro dock desamma. En skillnad var att också regeringen hade rätt att äska, att dagordningsfrågan skulle hänvisas till byråerna, i händelse av att förslag om enkel övergång till dagordningen icke hade antagits.

Skriftliga och muntliga frågor.

Frågeinstitutet bestod i båda kamrarna av rätt för ledamot att ställa såväl skriftliga som muntliga frågor till ministrarna. Den förstnämnda formen synes ha varit rätt livligt utnyttjad i deputeradekammaren. För antal frågor per sessionstid i kammaren hänvisas till tablån, sid. 244.

Reglementena (Dep. art. 118—120; Sen. art. 80) stadgade i huvudsak det-

samma, ehuru bestämmelserna om frågeinstitutet i deputeradekammaren voro mera restriktiva.

De skriftliga frågorna skulle i kort avfattning inlämnas till kammarpresidenten. Inom tjugo (i senaten åtta) dagar därefter skulle frågan jämte vederbörande ministers därå angivna svar offentliggöras i *Journal officiel*. Ministern ägde befogenhet att skriftligen förklara, att det allmännas intresse hindrade honom från att avgiva svar, eller — i undantagsfall — att han måste för att inhämta nödiga upplysningar uppskjuta att svara på frågan.

Varje vecka skulle i *Journal officiel* publiceras en lista från varje ministerium på de frågor, som inte kunde besvaras inom reglementsenslig tid.

I deputeradekammaren kunde muntliga frågor framställas till minister vid slutet av sammanträde på tisdagar och torsdagar och då senast klockan 19. (I senaten kunde de framställas vid början eller slutet av ett sammanträde vilken dag som helst, då ministern i fråga i förväg hade förklarat sig beredd att svara.) Ministrarna underrättades om att ledamöter i kammaren önskade framställa frågor i samma ordning, som när det gällde interpellationsbegäran.

För frågans framställande fick inte mer än en kvart tagas i anspråk. Och sedan ministern hade svarat, hade blott den kammarledamot, som hade framställt frågan, rätt att under högst fem minuter yttra sig i anledning av svaret.

På dagordningen för ett och samma sammanträde fingo blott två frågor uppföras.

En fråga fick inte i någon av kamrarna under pågående sammanträde förvandlas till en interpellation.

Arvoden och närvaroregistrering.

Den 1 april 1938 fixerades parlamentledamöternas arvoden till 82 500 francs.¹ En del av denna summa ansågs som »*frais de mandat*» (utgifter för mandatet) — en definition, som gav skattelättnader. Om en parlamentsledamot hade innehaft mandatet i 8 år, hade han rätt till en pension, som inte fick överstiga cirka 14 000 francs. Pensionskassan försågs delvis med medel, som dragits av på arvodena, men resten av beloppet säkerställdes i den årliga budgetlagen. Parlamentsledamöterna hade genom ett ringa avdrag på arvodet fria resor på alla järnvägar (abonnemangskort på fria järnvägsresor kostade annars en privatperson omkring 20 000 francs). Parlamentsledamöterna hade också fria resor med andra transportmedel (bussar, spårvagnar) inom området för Paris.²

Närvaroregistrering förekom inte i det franska parlamentet. Ledamöterna skulle visserligen hos kammarpresidiet anhålla om ledighet, och då namnen på dem, som hade deltagit i en röstning, alltid uppräknades i protokollet för sammanträdet, angåvos samtidigt under särskild rubrik de ledamöter, som hade erhållit ledighet. Andra ledamöter, som ej voro närvarande, ansågos teoretiskt ha varit det, om de före en omröstning lämnat sina namnpåskrivna röstsedlar till en kollega.³

1946 års författning.

Enligt den nya konstitutionen av den 28 september 1946 — det första författningsförslaget från våren 1946 föll i folkomröstningen — består det franska parlamentet av två kamrar: nationalför-

samlingen (*l'Assemblée nationale*) och republikrådet (*le Conseil de la République*). Nationalförsamlingen väljs numera genom proportionella val och består f. n. av 618 ledamöter. Republikrå-

¹ 100 francs = 12,10 kr. (1.4. 1938).

² Uppgiften är hämtad ur *Barthélemy: Le Gouvernement de la France*, sid. 37.

³ Upplysning från Franska legationens pressavdelning i Stockholm.

det, som enligt författningen skall ha minst 250 och högst 320 medlemmar, väljs indirekt av kommunala och departementala organ, varjämte nationalförsamlingen kan utse högst en sjättedel av rådets ledamöter. Republikrådet har ej den gamla senatens likaberättigade ställning. Nationalförsamlingen har ensam lagstiftningsmakten inklusive budgetmakten. Initiativ i lag- och budgetfrågor tillkommer förutom konseljpresidenten och nationalförsamlingen också republikrådet. Men dylika förslag som väckas i republikrådet, skola utan debatt i denna kammare först översändas till medkammaren. Republikrådet har att yttra sig över lagförslag, som nationalförsamlingen vid första läsningen godkänt. Om republikrådets yttrande avviker från det av nationalförsamlingen antagna lagförslaget, behandlas det av nationalförsamlingen i en andra läsning. Nationalförsamlingen tar härvid slutgiltig ställning blott till de av republikrådet bifallna amendementen, vilka kunna godkännas eller avslås helt eller delvis. Nationalförsamlingen skall härvid fatta sina beslut med absolut majoritet av församlingens medlemstal, under förutsättning att republikrådet har fattat sitt avvikande beslut med samma majoritet. Republikrådet får endast en viss tid — i allmänhet två månader — på sig för att ta ställning till medlemmarnas beslut och har detta ej skett innan fristen utgått bli nationalförsamlingens beslut automatiskt giltiga.

Ett särskilt råd, näringsrådet (*le Conseil économique*), vars statuter regleras genom lag, skall yttra sig över lagförslag som falla under dess kompetens. Dessa lagförslag föreläggas rådet av nationalförsamlingen innan denna behandlat dem. Det ekonomiska rådet kan i övrigt konsulteras av regeringen. För att handha ärenden, som angå hela det franska samväldet väljes en särskild unionsförsamling (*l'Assemblée de l'Union française*). Till denna församling kunna nationalförsamlingen och regeringen sända lagförslag med begäran om yttrande, och unionsförsamling-

en kan till nationalförsamlingen sända väckta förslag berörande lagstiftningen för territorierna.

Nationalförsamlingen antog den 20 mars 1947 sitt reglemente (*Règlement de l'Assemblée nationale*) och republikrådet antog sitt (*Règlement du Conseil de la République*) den 5 juni samma år. Båda reglementen, som i den mån det är görligt äro identiska, utgöra en något bredare redigering av det reglemente, som den konstituerande nationalförsamlingen hade antagit den 22 november 1945. Detta konstituantens reglemente återgick i sin tur i väsentliga delar på deputeradekammarens reglemente under Tredje republiken.

De nu gällande reglementena äro mycket överskådligt uppställda i kapitel och med rubriker; rent administrativa stadganden — t. ex. angående tryckning, offentliggörande, uppsättande av anslag — ha brutits ut och fått sin plats i en särskild instruktion för resp. kammares presidium.

Några genomgripande nyheter bjuda inte de nya reglementena. I princip ansluta de sig till deputeradekammarens reglemente. De största avvikelserna ha orsakats av de i författningen införda ändringarna i de båda kamrarna inbördes ställning och kompetens.

Till skillnad från deputeradekammarens och senatens reglementen innehålla de nya reglementena ingående föreskrifter om utskottsarbetet. Dessa grunda sig till stor del på den utskottspraxis, som utvecklades under Tredje Republiken.

Då de nya reglementena först sent kunnat erhållas och då materiel knappast ännu föreligger för att klarlägga praxis skola dessa reglementen här endast beröras i ett par viktigare punkter.

Byråerna.

Byråsystemet finnes nu kvar blott i rudimentär form. Nationalförsamlingen uppdelas genom lottning i tio, republikrådet i sex byråer. Byråerna skrida ge-

nom underskott omedelbart till granskning av fullmakterna eller valprotokollet. Skulle något val vara omtvistat kan resp. kammare besluta att en undersökningskommission skall tillsättas: tillsättandet av sådan kommission åligger byråerna, vilka tillsätta en ledamot var. Detta är numera byråernas enda uppgift. De tjänstgöra ej längre som valförsamlingar (NatRegl. art. 3—8; RepRegl. art. 3—8).

Utskott.

Nationalförsamlingens nya reglemente (art. 14) upptar följande 19 allmänna utskott (*commissions générales*), av vilka vart och ett skall ha 44 ledamöter och tillsättas vid början av varje legislatur:

- 1) utskottet för ekonomiska angelägenheter (tullar och handelsfördrag);
- 2) utrikesutskottet;
- 3) jordbruksutskottet;
- 4) utskottet för det nationella försvaret;
- 5) utskottet för den nationella fostran, (skön konst, ungdom, sport och fritid);
- 6) utskottet för familjen, befolkningen och den allmänna hälsovården;
- 7) finansutskottet;
- 8) utskottet för inrikes ärenden (Algeriet, den allmänna administrativa, departementala och kommunala förvaltningen);
- 9) utskottet för rättsväsendet och den allmänna lagstiftningen;
- 10) utskottet för handelsflottan och fisket;
- 11) utskottet för kommunikationsmedlen (järnvägar, civilflyg, post, telegraf och telefon);
- 12) utskottet för pensioner (civila och militära pensioner, understöd till krigets och ockupationens offer);
- 13) utskottet för pressen (radio och biograf);
- 14) utskottet för den industriella produktionen;
- 15) utskottet för folkförsörjningen;
- 16) utskottet för återuppbyggnad och för krigsskadorna;
- 17) utskottet för allmänna rösträtten, för reglementet och för petitioner;
- 18) utskottet för territorierna på andra sidan havet;

19) utskottet för arbete och socialt skydd.

De vid början av en legislatur tillsatta allmänna utskotten skola förbli i funktion till öppnandet av den andra årliga session, som följer. De tillsättas i fortsättningen för ett år och förnyas vid början av varje årlig session.

Republikrådet skall enligt sitt reglemente (art. 14) vid början av varje session tillsätta 19 allmänna utskott, vart och ett med 30 ledamöter. Namnen på utskotten, vilka uppräknas i reglementet, äro oftast helt likalydande med nationalförsamlingens.

I övrigt kan varje kammare besluta, att sammansatta utskott skola bildas av två eller flera utskott för att bereda en fråga, som är gemensam. Likaledes kunna kamrarna tillsätta särskilda utskott (*commissions spéciales*) för ett bestämt ändamål.

Utskottsledamöternas plikt att närvara vid utskottssammanträden är obligatorisk. Emellertid kunna utskottsledamöterna i nationalförsamlingen låta sig företrädas av suppleanter, vilka de med bibehållande av sitt personliga ansvar utse härför. I republikrådet tillkommer det de politiska grupperna att utse ställföreträdare. En utskottsledamot kan inte utse mer än en suppleant för ett och samma sammanträde. Namnet på suppleanten skall meddelas utskottspresidenten vid början av sammanträdet. Varje utskottsledamot, som är tvungen att under pågående sammanträde avlägsna sig därifrån, kan ge skriftlig fullmakt åt en utskottskollega att rösta i hans namn.

För republikrådets utskott gäller dessutom den föreskriften, att om en utskottsledamot eller en suppleant utan laga förfall varit frånvarande tre på varandra följande gånger, skall utskottspresidiet därom underrätta presidenten för den politiska grupp, vartill utskottsledamoten eller suppleanten hör. Den politiska gruppen kan sedan besluta om att ersätta den försumlige med en annan. Har i nationalförsamlingen utskottsledamot eller dennes suppleant varit frånvarande tre på varandra föl-

jande gånger eller från en tredjedel av de hållna sammanträdena under en och samma månad, skall utskottspresidiet förklara honom skild från tjänsten och anmoda ifrågakommande politiska grupp att skaffa en ersättare åt honom (NatRegl. o. RepRegl. art. 15).

Förfarandet vid tillsättandet av ledamöter i de utomparlamentariska »utskotten» eller kommissionerna är numera fixerat i reglementen (art. 19). Då regeringen hemställer till nationalförsamlingen resp. republikrådet att utse dylika ledamöter, skall kammarpresidenten anmoda det eller de kompetenta utskotten att föreslå kandidater. Föreligger tvivel om vilket utskott som är kompetent, skall tvistefrågan avgöras av kammaren.

Arbetet i utskotten.

Båda reglementena stadga (art. 24) att utskottsarbetet i princip skall bedrivas hela onsdagen samt på morgnarna under de övriga dagarna.

Ministrarna ha tillträde till utskotten. De böra höras när de så begära (art. 26). Ledamot som väckt en motion eller ett amendement har rätt — om han så begär — att ta del i utskottets överläggningar om hans framställning; han skall dock avträda vid omröstningen. Finansutskottets rapportörer ha fortfarande rätt att såsom konsulter deltaga i arbetet hos de utskott, vilkas kompetens motsvarar den särskilda del av budgeten, som rapportörerna skola handlägga (art. 26). Likaså kunna ovannämnda utskott låta sig representeras vid finansutskottets handläggning av den del av budgeten, som faller under nämnda utskotts kompetens (art. 26). Utskott, som skall avge yttrande över ett förslag, som handlägges av annat utskott, kan fortfarande låta sig representeras i sistnämnda utskott och vice versa (art. 27). Nationalförsamlingens utskott kunna genom en rapportör låta representera sig i ekonomirådet och franska unionsförsamlingen, då dessa skola avge yttranden i någon fråga (NatRegl. art. 28).

Om utskottens sammanträdestider stadgas i reglementena (art. 29), att kallelse skall ha skett 48 timmar före sammanträdet. Kallelsen bör precisera dagordningen. Dock kunna utskotten i undantagsfall sammanträda omedelbart för att granska ett lagförslag, för vilket brådskande debatt begäres, eller ett amendement, som framlägges medan ärendena debatteras i kammaren (art. 30).

I alla nationalförsamlingens utskott blir omröstning giltig blott om en absolut majoritet av utskottets ledamöter är närvarande (art. 29). I republikrådets utskott är samma kvorum nödvändigt för att omröstning skall bli giltig, ifall en tredjedel av de närvarande så begär (art. 29). I nationalförsamlingens utskott skall omröstning med sedlar ske i vilken fråga som helst på begäran av tre ledamöter; i republikrådets utskott skall omröstning med namnupprop ske i alla frågor, då så begäres av fem ledamöter (art. 29). Namnen på de röstande publiceras i *Bulletin des commissions*. Har omröstning ej kunnat företagas med hänsyn till kvorumreglerna, blir den dock giltig oavsett antalet närvarande ledamöter vid ett följande sammanträde, som inte får äga rum förrän minst en timme efter det förra.

Båda kamrarna kunna på begäran bevilja sina resp. utskott enquêterätt i en fråga, som hör till deras kompetens. På samma sätt kan en kammare genom särskilt beslut bevilja utskotten de enquêterättigheter, som i kraft av lagen av den 23 mars 1914 gäller för parlamentariska undersökningskommissioner angående rätten att höra vittnen (NatRegl. art. 81; RepRegl. art. 30).

Återupplivandet under en ny legislatur i nationalförsamlingen av betänkan- den, vilka ej avgivits av utskotten, kan ske under ungefär samma omständigheter som under Tredje Republiken (NatRegl. art. 33).

Kammarplena.

Plena skola hållas tisdags-, torsdags- och fredagseftermiddagar. Kamrarna

kunna dock på begäran av kammarpresidenten, regeringen, behörigt utskott, presidentkonferensen eller visst antal ledamöter besluta att extra sammanträde skall hållas. En enskild ledamot kan också ta initiativet till extra sammanträdet, men då skall han göra det genom att vända sig till presidentkonferensen (NatRegl. art. 40; RepRegl. art. 39).

Budgetinitiativ.

I författningen ha införts regler, som begränsa folkrepresentanternas rätt till initiativ i budgetfrågor (art. 14 och 17). Sålunda få ledamöter av republikrådet ej väcka budgetmotioner, som avse minskning av statsinkomsterna eller skapa nya utgifter (*une création de dépenses*). Ledamöter av nationalförsamlingen få ej framställa förslag, som syfta till en ökning av statsutgifterna eller beviljande av nya anslag.

De politiska grupperna.

Kammarledamöter med samma slags politiska åskådning kunna enligt reglementet (art. 12 och 13) organisera sig i politiska grupper. Dessa anses konstituerade, sedan de till presidiet insänt en förteckning över sina medlemmar. Listan skall åtföljas av en offentligt avgiven, för alla gruppens medlemmar känd och av dem undertecknad deklaration, vilken tjänar som politiskt handlingsprogram. Ingen får figurera på flera gruppers lista. Bildandet av grupper för att tillvarata privata, lokala eller yrkesintressen är förbjudet.

Till tjänst åt grupper om minst 14 medlemmar skall stå ett administrativt sekretariat, vars reglemente, tillsättning och avlöning ankomma utslutande på den grupp, varunder sekretariatet lyder. Förhållandena vid gruppsekretariatens

faktiska insättande i tjänsten och rättigheterna för sekreterarna att äga tillträde till och röra sig inom kammaren fastställas av kammarpresidiet på ekonomiförvaltarnas förslag.

Det franska partisystemet har tidigare kännetecknats av en utomordentligt stor individualism bland partimedlemmarna, vilken mer än något annat gav upphovet till de täta ministärväxlingarna och regeringsmaktens instabilitet. Vid författningsrevisionerna efter kriget gjordes därför allvarliga försök att med olika metoder resa spärrar mot denna som man menade alltför långt drivna individualism, och särskilt i det första, vid folkomröstningen fällda konstitutionsförslaget åsyftade skilda stadganden både att begränsa de politiska gruppernas antal och att tillförsäkra partiledningarna ett större inflytande än förr. Man ville kort sagt genom författningsregler öka möjligheterna till att skapa ett fast underlag för regeringsmakten och därmed vinna en ökad stabilitet hos regeringssystemet. Dessa konstitutionella regleringar — som ligga utanför de parlamentariska arbetsformerna och därför ej här skola närmare beröras — inskränktes dock i den slutgiltigt antagna författningen. Faktiskt har dock partiernas antal just nu minskats till i allt väsentligt fem, och vidare har sammanhållningen inom dessa grupper uppenbarligen blivit avsevärt mycket större än före kriget. Detta tyder på att fraktionstvånget vid omröstningar i kamrarna gjort sig mer gällande än tidigare.

Om det franska partiväsendet skall här till sist blott nämnas, att en parlamentsfraktions ledning (*Bureau du Parlement*) numera i hög grad faktiskt underordnats partiets centralstyrelse (*Bureau du parti*). Även i detta hänseende är skillnaden mellan förr och nu påtaglig.

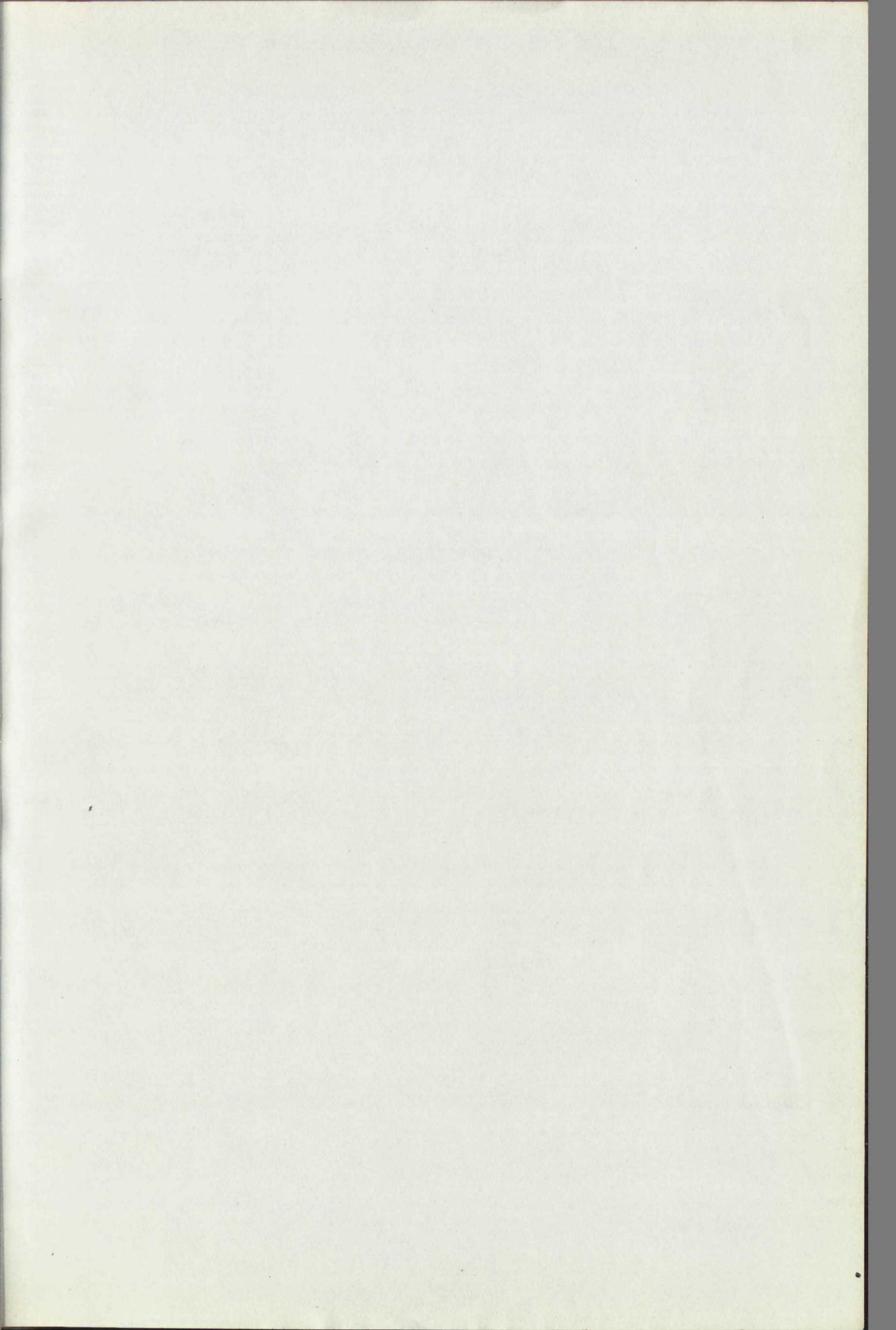
KÄLLOR OCH LITTERATUR.

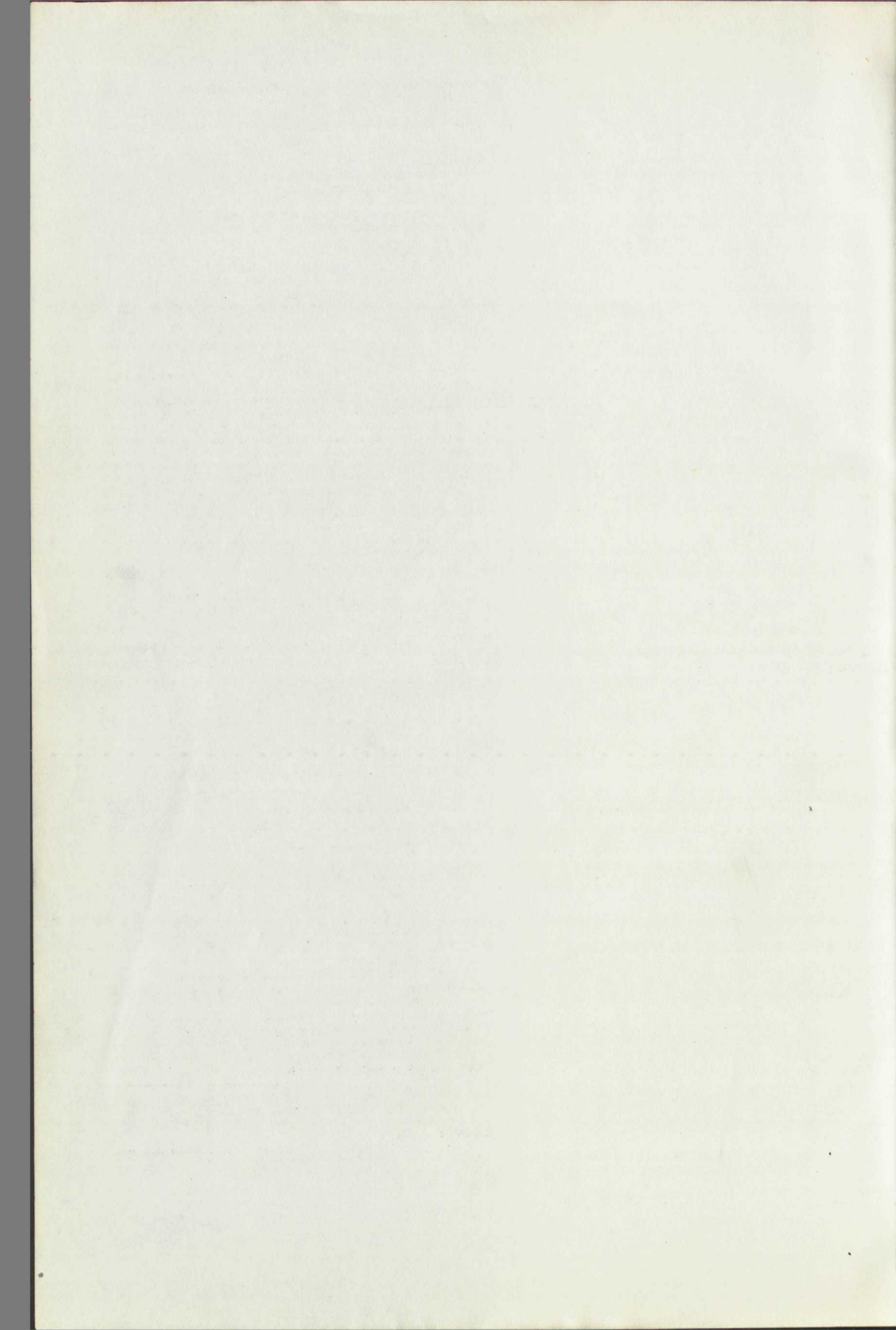
Règlement de la Chambre des Députés (förk. DepRegl.), uppl. 1936.— Règlement du Sénat (förk. SenRegl.), uppl. 1931. — Règlement de l'Assemblée Nationale Constituante, Février 1946. — Règlement de l'Assemblée Nationale, Mars 1947. — Résolution portant Règlement du Conseil de la République (Juin 1947). — Loi constitutionnelle du 27 Octobre 1946. — État des travaux législatifs de la Chambre des Députés à l'ouverture de la 2^e session extraordinaire de 1938. Annales de la Chambre des Députés (Débat) (förk. Ch.D.), sess. ord. 1938. — Annales du Sénat (Débat), sess. ord. 1938. —

Reuterskiöld, C. A. och Rinander, V. A., Främmande grundlagar samt vallagar och parlamentariska arbetsordningar, VI. Stockholm 1931. — *Barthélemy, J.*, Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions. Paris 1934. — *Densamme*, Le gouvernement de la France. Paris 1925. — *Brusewitz, A.*, Riksdagen och utrikespolitiken. (Sveriges Riksdag, XV). Stockholm 1938. — *Gooch, R. K.*, The French Parliamentary Committee System, (The University of Virginia, 1935). — *Simonsson, R.*, Den nya franska författningen, (Utrikespolitik, 1947: 1). — *Tardieu, A.*, La profession parlementaire. Paris 1937. — *Thulstrup, A.*, Den fjärde franska republikens författning, (Statsvetenskaplig Tidskrift, 1947: 1). — *Tingsten, H.*, Utredning ang. införande av ett dagordningsinstitut, (SOU 1935: 21).

Dessutom ha vissa uppgifter hämtats ur några av de nuvarande partiernas stadgar. Muntliga upplysningar ha erhållits från franska ambassaden.

1917. - The French Government has decided to...
 1918. - The French Government has decided to...
 1919. - The French Government has decided to...
 1920. - The French Government has decided to...
 1921. - The French Government has decided to...
 1922. - The French Government has decided to...
 1923. - The French Government has decided to...
 1924. - The French Government has decided to...
 1925. - The French Government has decided to...
 1926. - The French Government has decided to...
 1927. - The French Government has decided to...
 1928. - The French Government has decided to...
 1929. - The French Government has decided to...
 1930. - The French Government has decided to...
 1931. - The French Government has decided to...
 1932. - The French Government has decided to...
 1933. - The French Government has decided to...
 1934. - The French Government has decided to...
 1935. - The French Government has decided to...
 1936. - The French Government has decided to...
 1937. - The French Government has decided to...
 1938. - The French Government has decided to...
 1939. - The French Government has decided to...
 1940. - The French Government has decided to...
 1941. - The French Government has decided to...
 1942. - The French Government has decided to...
 1943. - The French Government has decided to...
 1944. - The French Government has decided to...
 1945. - The French Government has decided to...
 1946. - The French Government has decided to...
 1947. - The French Government has decided to...
 1948. - The French Government has decided to...
 1949. - The French Government has decided to...
 1950. - The French Government has decided to...





54. Elkraftutredningens redogörelse nr 2:25. Redogörelse för detaljdistributörerna samt deras rätkraftkostnader och priser vid distribution av elektrisk kraft. Norrbottens län. Beckman. 41 s. K.
55. Utredning med förslag angående utbildning av lärare för industri och hantverk vid anstalter för yrkesundervisning m. m. Hægström. 173 s. E.
56. Utredning angående organisationen av den finska församlingen i Stockholm samt de tyska församlingarna i Stockholm och Göteborg m. m. Av E. Schalling. Idun. 143 s. E.
57. Elkraftutredningens redogörelse nr 2:13—14. Redogörelse för detaljdistributörerna samt deras rätkraftkostnader och priser vid distribution av elektrisk kraft. Hallands län samt Göteborgs och Bohus län. Beckman. 67 s. K.
58. Betänkande angående reglering av anställningsförhållandena för viss civil personal inom statsförvaltningen. Del 2. Personal med teknisk utbildning m. fl. Beckman. 82 s. Fi.
59. Betänkande med förslag angående forsknings- och försöksverksamheten samt undervisningen på mejerianstaltens område m. m. Beckman. (2) 205 s. Jo.
60. Förslag till tryckfrihetsförordning. Norstedt. Iv. 314 s. Ju.
61. Statens sjukhusutredning av år 1943. Betänkande 2 angående den lasarettanslutna B-sjukvården jämte anstaltsvården av kroniskt sjuka. Beckman. 120 s. I.
62. Fiskredskapsförsäkring. Betänkande avgivet av fiskredskapsförsäkringsutredningen. Am. Lundquist. 69 s. Jo.
63. Betänkande med förslag till byggande av fiskerhamnar. Beckman. 276 s. K.
64. Betänkande och förslag rörande dövtumsundervisningen. Idun. 340 s. E.
65. Arbetsutredningens betänkande. Del 1. Arbetare under jord i gruva och stenbrott. Idun. 60 s. S.
66. De medicinska högskolornas organisationskommitté. 2. Organisatoriska åtgärder till främjande av medicinsk forskning. Idun. 126 s. E.
67. Betänkande med förslag angående utbyggnad av
- lantbruks-, skogs- och veterinärhögskolorna. Idun. 324 s. Jo.
68. Betänkande med utredning och förslag angående utbildningen av lantmätare och lantbruksingenjörer. Beckman. 243 s. E.
69. 1946 års hjälp- och särklasslärautredning. Utbildning av lärare för utvecklingshämtrade och svårfostrade barn jämte förslag till inrättande av ett statens speciallärarinstitut. Katalog och Tidskriftstryck. 130 s. I.
70. Betänkande angående ett rikssjukhus i Norrland («Norrlandssjukhuset»). Katalog och Tidskriftstryck. 233 s. I.
71. Återfall i brott åren 1921—1940. En statistisk undersökning av S. Groth. Norstedt. 45 s. Ju.
72. Betänkande med förslag angående försvarets organisation. Del 1. Beckman. 823 s. Fö.
73. Betänkande med förslag angående försvarets organisation. Del 2. Särskilda yttranden. Beckman. 108 s. Fö.
74. Råd och anvisningar rörande utformning av ålderdomshem, hem för kroniskt sjuka, vårdhem för lättskötta sinnessjuka samt folktandvårdspolikliniker. Idun. 56 s. 9 pl. S.
75. 1945 års universitetsberedning. 3. Universitetsbibliotek, universitetsadministrationen m. m. Hægström. 225 s. E.
76. Betänkande angående kommunal upplysningsverksamhet. V. Petterson. 148 s. I.
77. Rekommendationer för konstruktiv beräkning av jordbruksbyggnader. V. Petterson. 40 s. S.
78. Betänkande angående klassificering av trafikanstalterna vid post- och telegrafverken samt statens järnvägar. V. Petterson. 44 s. K.
79. Betänkande med förslag angående riksdagens arbetsformer och därmed sammanhängande frågor. Katalog och Tidskriftstryck. 150 s. Ju.
80. Redogörelse för arbetsformerna i främmande länders parlament. Bilaga till statens offentliga utredningar 1947:79. Katalog och Tidskriftstryck. 277 s. Ju.
81. Betänkande angående åtgärder mot spekulation i vattenkraft m. m. Idun. 129 s. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = eklestastikdepartementet. Jo. = jordbruksdepartementet.

Statens offentliga utredningar 1947

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Förslag till konvention mellan Sverige, Danmark och Norge om erkännande och verkställighet av domar i brottmåll m. m. [16]
 Lagberedningens förslag till jordabalk. 1. [38]
 Betänkande med förslag om upphävande av äldre giftermålsbalken. [43]
 Förslag till tryckfrihetsförordning. [60]
 Återfall i brott åren 1921—1940. [71]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Betänkande med utredning rörande riksräkenskapsverkets organisation. [13]
 1945 års lönekommitté. 2. Betänkande med förslag till statens allmänna avlösningsreglemente m. m. [23]
 Betänkande ang. reglering av anställningsförhållandena för viss civil personal inom statsförvaltningen. Del 2. Personal med teknisk utbildning m. fl. [58]
 Betänkande ang. klassificering av trafikanstalterna vid post- och telegrafverken samt statens järnvägar. [78]
 Betänkande med förslag ang. riksdagens arbetsformer och därmed sammanhängande frågor. [79]
 Redogörelse för arbetsformerna i främmande länders parlament. Bilaga till statens offentliga utredningar 1947:79. [80]

Kommunalförvaltning.

Betänkande med förslag till lag om regionkommuner m. m. [30]

Kommunallagskommitténs betänkande 1 med förslag ang. ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet. [53]

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Polisen och allmänheten. Betänkande med förslag till tjänsterelement för polissväsendet. [45]

Nationalekonomi och socialpolitik.

Kollektiv tvätt. Betänkande med förslag att underlätta hushållens tvättarbete. [1]
 Kommitténs för partiellt arbetsföra betänkande. 2. Förslag ang. yrkesvägledning och yrkesutbildning för partiellt arbetsföra m. m. [18]
 3. Utredningar och förslag ang. sysselsättnings- och arbetsterapi vid vissa sjukhus och vårdanstalter m. m. [44]
 Kompetensfordringar för statliga, vissa halvstatliga och kommunala tjänster samt sådana yrken och befattningar, för vilkas utövande kräves av statlig myndighet utfärdad behörighetsförklaring eller legitimation. [19]
 Socialvårdskommitténs betänkande. 15. Utredning och förslag ang. särskilda barnbidrag och bidragsförskott m. m. [21]
 Betänkande rörande ett centralt arbetsmarknadsorgan. [24]
 Slutbetänkande avgivet av bostadssociala utredningen.

(Forts. å omslagets 4:de sida)

Del 2. Saneringen av stadssamhälle-
nas bebyggelse. Organisationen av läne-
och bidragsverksamheten för
bostadsändamål. [26]

Stuveriverksamheten i svenska hamnar. [28]

Välfärdsanordningar för sjöfolk i hamn. [29]

1945 års skoghärbärgesutrednings
betänkande. Del 1. Utredning rörande
bostads- och levnadsförhållan-
dena på hemmansskogarna med
förslag till åtgärder för bostads-
beståndets komplettering och förbät-
rande. [37]

Statsmakterna och folkhushållningen
under den till följd av stormaktskriget
1939 inträdda krisen. Del 7. Tiden
juli 1945—juni 1946. [41]

Betänkande ang. familjeliv och hemar-
bete. [46]

Arbetsutredningens betänkande. Del 1.
Arbetare under jord i gruva och
stenbrott. [65]

Råd och anvisningar rörande utform-
ning av äldreomsorg, hem för kroniskt
sjuka, vårdhem för lättkött
sinnessjuka samt folktandvårdspoli-
kliniker. [74]

Hälsa- och sjukvård.

Statens sjukhusutrednings av år 1943
betänkande. 2. Den lasaretsan-
slutna B-sjukvården jämte anstalts-
vården av kroniskt sjuka. [61] 3. Utredningar
och förslag ang. sysselsättnings-
och arbetsterapi vid vissa sjukhus
och vårdanstalter m. m. [44]

Betänkande ang. ett rikssjukhus i
Norrland (»Norrländssjukhuset»). [70]

Allmänt näringsväsen.

Elkraftutredningens redogörelse nr 1.
Redogörelse för detaljdistributörerna
samt deras råkraftkostnader och
priser vid distribution av elektrisk
kraft. Inledande översikt. [3]

Betänkande med förslag till standard-
tariffer för detaljdistribution av
elektrisk kraft. [4]

Elkraftutredningens redogörelse nr 2:
15. Redogörelse för detaljdistributörerna
samt deras råkraftkostnader och
priser vid distribution av elektrisk
kraft. Älvsborgs län. [20] 2: 12. Malmöhus
län. [35] 2: 11. Kristianstads län. [40]
2: 8—10. Kalmar län, Gotlands län
och Blekinge län. [48] 2: 25. Norrbottens
län. [54] 2: 13—14. Hallands län
samt Göteborgs och Bohus län. [57]

Möbler. Betänkande avgiven av 1946
års möbelutredning. [52]

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Betänkande ang. fiskerinäringens
efterkrigsproblem samt den pris-
reglerande verksamheten på fiskets
område. [2]

Betänkande med förslag ang. lantmä-
teripersonalens organisation samt
avlöningsförhållanden m. m. [7]

Betänkande med förslag ang. fiskets
administration m. m. [8]

Utredning med synpunkter på såg-
verksdriften i Norrland och förslag
ang. inrättande av en central såg-
verkskola. [32]

Redogörelse i sammandrag för utred-
ning rörande planering av jordbru-
ket och skogsbruket i Nedertorneå
kommun. [33]

Vid andra riksskogstaxeringen av
Norrland åren 1938—42 använd
metodik och härom vunna erfarenheter.
Redogörelse avgiven av 1937 års
riksskogstaxeringsnämnd. [36]

Betänkande ang. organisationen av
försöksverksamheten på jordbrukets
område. [42]

Fiskerättskommitténs förslag till
fiskelag jämte därmed sammanhän-
gande författningar. [47]

Fiskeredsförsäkringsutredningens
betänkande avgiven av fiskereds-
kapsförsäkringsutredningen. [62]

Betänkande med förslag till byggande
av fiskehamnar. [63]

Rekommendationer för konstruktiv
beräkning av jordbruksbyggnader.
[77]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Betänkande ang. åtgärder mot speku-
lation i vattenkraft m. m. [81]

Industri.

Handel och sjöfart.

Handeln med olja. Betänkande med
förslag avgiven av oljeutredningen
1945. [14]

Betänkande med förslag till ändrad
lagstiftning ang. handel med skrot,
lump och begagnat gods. [22]

Sysselsättningsförhållandena inom
varuhandeln. [50]

Kommunikationsväsen.

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Betänkande med förslag till geofysiskt
observatorium Kiruna m. m. [6]

Betänkande om tandläkarutbildningens
ordnande m. m. [9]

Del 3. Tandläkarinstitutens organi-
sation m. m. [9] 1940 års skol-
utrednings betänkanden och utredningar

8. Utredning och förslag rörande
vissa socialpedagogiska anordningar
inom skolväsendet. [11] 9. Gym-
nasiet. [34] 10. Flickskolan. [49]

Ungdomens fritidsverksamhet. Ung-
domsvårdskommitténs betänkande
del 4. [12]

1941 års lärarlönesakkunniga. Betän-
kande med förslag till löner-
reglering för övningslärare. [15]

Stöd åt utvecklingshämmande. Ung-
domsvårdskommitténs betänkande
del 5. [17]

1945 års akademikerutredning. [25]

Betänkande med förslag till ändrad
ordning beträffande vissa helgdagar. [27]

Betänkande med förslag ang. utbildning
av befäl för handelsflottan m. m. [31]

Supplement nr 7 till Sveriges familje-
namn 1920. [39]

Betänkande om granskning och antagning
av läroböcker. [51]

Utredning med förslag ang. utbildning
av lärare för industri och hantverk
vid anstalter för yrkesundervisning
m. m. [55]

Utredning ang. organisationen av den
finska församlingen i Stockholm
samt de tyska församlingarna i
Stockholm och Göteborg m. m. [56]

Betänkande med förslag ang. forsknings-
och försöksverksamheten samt
undervisningen på mejerinäringens
område m. m. [59]

Betänkande och förslag rörande dövs-
tumsundervisningen. [64]

De medicinska högskolornas organi-
sationskommitté 2. Organisatoriska
åtgärder till främjande av medicinska
forskning. [66]

Betänkande med förslag ang. utbyggnad
av lantbruks- och veterinärhögskolorna.
[67]

Betänkande med utredning och förslag
angående utbildningen av lantmätare
och lantbruksingenjörer. [68]

1946 års hjälp- och särklasslära-
rutredning. Utbildning av lärare
för utvecklingshämmande och svår-
fostrade barn jämte förslag till
inrättande av ett statligt speciallära-
institut. [69]

1945 års universitetsberedning. 3.
Universitetsbibliotek, universitets-
administration m. m. [75]

Betänkande ang. kommunal upplys-
ningsverksamhet. [76]

Försvarsväsen.

1944 års militärsjukvårdskommittés
betänkande. Del 1. [5]

Betänkande med förslag rörande
civilförsvarets organisation m. m.
[10]

Betänkande med förslag ang. försvarets
organisation. Del 1. [72] Del 2. Särskilda
yttranden. [73]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.