National Library
of Sweden

Ref

Statens
offentliga
utredningar
1969:62
Justitie-
departementet

Ny utskotts-organisation

SOU

Betänkande av Grundlagberedningen
Stockholm 1969

Statens offentliga utredningar 1969

Kronologisk förteckning

1. Faktisk brottslighet bland skolbarn. Esselte. Ju.
2. Om sexuallivet i Sverige. Esselte. U.
3. Ny sjöarbetstidslag. Esselte. K.
4. Bostadsrätt. Esselte. Ju.
5. Utsökningsrätt IX. Norstedt & Söner. Ju.
6. Offentliga tjänstemäns bisysslor. Esselte. C.
7. Kungörelseannonsering. Beckman. Ju.
8. Sexualkunskapen på grundskolans högstadium I. Elevenkät. Esselte. U.
9. ADB inom inskrivningsväsendet. Esselte. Ju.
10. Ny gruvlag. Svenska Reproduktions AB. Ju.
11. Internationell adoptionsrätt. Norstedt & Söner. Ju.
12. Regionmusik. Esselte. U.
13. Förenklad obligationshantering. Esselte. Fi.
14. Filmen- censur och ansvar. Haeggström. U.
15. Växtförädlarrätt. Esselte. Jo.
16. Lagstiftning om värdepappersfonder m.m. och om stämpelskatt på värdepapper. Esselte. Fi.
17. Nya mynt. Esselte. Fi.
18. Ett renare samhälle. Berlingska Boktryckeriet, Lund. S.
19. Ny valteknik. Esselte. Ju.
20. Ämbetsansvaret. Norstedt & Söner. Ju.
21. Skogsindustri i södra Sverige. Esselte. I.
22. De svenska hamnarna. Esselte. K.
23. De svenska hamnarna. Bilagor. Esselte. K.
24. Ekonomisystem för försvaret. Svenska Reproduktions AB. Fö.
25. Planering och programbudgetering inom försvaret. Esselte. Fö.
26. Skolskjutsarna och trafiksäkerheten. Esselte. K.
27. Länsplanering 1967. Esselte. I.
28. Sexualkunskapen i gymnasiet. Esselte. U.
29. Idrott åt alla. Esselte. H.
30. Skogsbeskattningen. Esselte. Fi.
31. Olja i beredskap. Svenska Reproduktions AB. H.
32. Skogstillstånd och skogsvårdsåtgärder. Esselte. Jo.
33. Militära tjänstgöringsåldrar. Esselte. Fö.
34. Medicinska och psykologiska aspekter på åldrande m.m. Esselte. Fö.
35. Bättre utbildning för handikappade. Esselte. S.
36. Läkemedelsindustrin. Esselte. Fi.
37. Utbildning för bibliotek, arkiv och informatik. Almqvist & Wiksell, Uppsala. U.
38. Yttrandefrihetens gränser. Norstedt & Söner. Ju.
39. Taxesystemet i Postverkets tidningsrörelse. Esselte. K.
40. Frivilligförsvaret 2. Hemvärnet. Esselte. Fö.
41. Domstolsväsendet III. Fullföljd av talan m.m. Hæggström. Ju.
42. Skattebrotten. Norstedt & Söner. Fi.
43. Nytt lantmäteri. Svenska Reproduktions AB. C.
44. Sexualkunskapen på grundskolans högstadium II. Lärarenkät. Esselte. U.
45. Fordonsbeskattningen. Berlingska Boktryckeriet, Lund. Fi.
46. Läkemedelsförsörjning i samverkan. Esselte. S.
47. Mellanskolans ledning. Esselte. U.
48. Vidgad samhällsinformation. Esselte. Ju.
49. Lokaliserings- och regionalpolitik. Esselte. I.
50. Expropriationsändamål och expropriationsersättning m.m. Norstedt & Söner. Ju.
51. Expropriationsändamål och expropriationsersättning m.m. Bilaga 3. Norstedt & Söner. Ju.
52. Narkotikaproblemet. Del III. Samordnade åtgärder. Esselte. S.
53. Narkotikaproblemet. Del. IV. Socialmedicinska och kliniska undersökningar. Esselte. S.
54. Kapitalbeskattningen. Norstedt & Söner. Fi.
55. Sjömansbeskattningen. Svenska Reproduktions AB. Fi.
56. Vägplan 1970. Esselte. K.
57. Vägplan 1970. Bilagor. Esselte. K.
58. Rättssociologisk undersökning av skadeståndsrätten. Beckman. Ju.
59. Snöskotern-terrängkörning och färdselrätt. Norstedt & Söner. Jo.
60. Internationell äktenskaps- och arvsrätt. Norstedt & Söner. Ju.
61. Studier i internationella relationer. Esselte. U.
62. Ny utskottsorganisation. Esselte. Ju.

Anm. Om särskild tryckort ej anges är tryckorten Stockholm.

Statens offentliga utredningar
1969: 62
Justitiedepartementet

Ny utskotts-organisation

Betänkande av Grundlagberedningen

Stockholm 1969

ESSELTE AB, STOCKHOLM 1969

Innehåll

Bilagor

Till Herr Statsrådet och Chefen för Justitiedepartementet

Grundlagberedningen får härmed överlämna betänkandet »Ny utskottsorganisation».

Bakom betänkandet står ledamöterna herrar Valter Åman, ordförande, Arne Gadd, Allan Hernelius, Hilding Johansson, Birger Lundström och Georg Pettersson samt, såsom suppleant för herr Sten Wahlund, herr Johannes Antonsson.

Betänkandet har i huvudsak utarbetats inom en arbetsgrupp med herr Pettersson som ordförande och med herrar Lundström, Antonsson och Folke Björkman som ledamöter. Arbetsgruppen har biträtts av vissa av de till beredningen knutna experterna, främst andra kammarens sekreterare Sune K. Johansson och konstitutionsutskottets sekreterare Fredrik Sterzel. Sekreterare åt arbetsgruppen har varit sekreteraren hos beredningen Bo Broomé.

Beträffande huvuddragen i det nu framlagda förslaget har beredningens parlamentariska ledamöter samrått med sina riksdagsgrupper eller med företrädare för dessa.

Stockholm den 12 december 1969

Valter Åman

Johannes Antonsson *Arne Gadd* *Allan Hernelius*

Hilding Johansson *Birger Lundström* *Georg Pettersson*

/ Erik Holmberg

Författningsförslag

1) Förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen

Regeringsformen

(Beslutad lydelse[1])	*(Föreslagen lydelse)*
§ 12.	
Konungen äger — — — — — — — — — — riksdagens bifall.	
Skulle i något fall rikets intresse kräva, att överenskommelse, som är av större vikt men ej angår fråga, som riksdagen äger avgöra, varder avslutad utan riksdagens godkännande, må det ske; dock skall i sådant fall utrikesnämnden *eller utrikesutskottet* erhålla tillfälle att yttra sig, innan överenskommelsen ingås.	Skulle i något fall rikets intresse kräva, att överenskommelse, som är av större vikt men ej angår fråga, som riksdagen äger avgöra, varder avslutad utan riksdagens godkännande, må det ske; dock skall i sådant fall utrikesnämnden erhålla tillfälle att yttra sig, innan överenskommelsen ingås.
§ 53.	
Varje riksdag skall för *ärendenas* beredning tillsätta *dessa* utskott: *ett utrikesutskott,* ett konstitutionsutskott, *ett statsutskott, ett bevillningsutskott, ett bankoutskott, fyra lagutskott, ett jordbruksutskott samt ett allmänt beredningsutskott med den sammansättning och de uppgifter, som* i riksdagsordningen *bestämmas.*	*Riksdagen* skall för beredning *av ärenden* tillsätta utskott, *däribland* ett konstitutionsutskott.
Å riksdag, som sammanträder efter nyval, varom i 108 § stadgas, skola ej flera utskott tillsättas, än som erfordras.	*Närmare bestämmelser om utskotten meddelas* i riksdagsordningen.

[1] Se 1965: 815, 816 och 1969: 22—26

(Beslutad lydelse)

§ 36.

1. Å varje riksdag *skola, inom sex dagar efter dess öppnande, tillsättas: ett utrikesutskott,* ett konstitutionsutskott, *ett statsutskott, ett bevillningsutskott, ett bankoutskott, fyra lagutskott, ett jordbruksutskott samt ett allmänt beredningsutskott. Dessa riksdagens ständiga utskott skola bestå: utrikesutskottet av sjutton, konstitutionsutskottet av tjugusju, statsutskottet av fyrtiofem, bevillningsutskottet av tjugusju, bankoutskottet av sjutton, varje lagutskott av sjutton, jordbruksutskottet av sjutton samt allmänna beredningsutskottet av sjutton ledamöter, vilka riksdagen inom sig väljer.*

Riksdagen äger tillsätta särskilt utskott för upptagande av frågor, som tillhöra ständigt utskotts behandling, och på framställning av utskott öka dess ledamotsantal.

2. Finnes fråga äga nära samband med ämne, som tillhör visst ständigt utskotts behandling, må frågan kunna till nämnda utskott hänvisas, ändå att den enligt föreskrifterna i 37—44 §§ skolat handläggas av annat ständigt utskott.

3. Riksdagen utser ock inom sig suppleanter att, när utskottsledamöter avgå eller få förfall, i deras ställe inträda.

4. Å riksdag, som sammanträder efter nyval, varom i 108 § regeringsformen stadgas, skola ej flera utskott tillsättas, än som erfordras.

5. Om val till utskott gäller vad i

(Föreslagen lydelse)

Varje riksdag *tillsätter inom sig* ett konstitutionsutskott, *ett finansutskott och ytterligare minst fjorton utskott.*

(Jfr 37 §)

(Jfr 41 §)

(Jfr 40 §)

(Jfr 37 §)

(Beslutad lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
75 § finnes stadgat ävensom de bestämmelser, som riksdagen meddelar därom enligt 78 §.	
6. Statsrådsledamot må ej deltaga i val till konstitutionsutskott; ej heller må förutvarande statsrådsledamot deltaga i det val till konstitutionsutskott, som följer närmast efter hans avgång.	
Statsrådsledamot, justitieråd eller regeringsråd må ej deltaga i utskott, dock att beträffande utrikesutskottet gäller vad i 37 § 2 mom. sägs.	(Jfr 44 § första stycket)
Ej heller må någon, av vilken riksdagen kan fordra redo och ansvar, inväljas i utskott, där redovisning för hans egna ämbetsåtgärder kan förekomma.	(Jfr 44 § andra stycket)
	§ 37.
1. Utrikesutskottet skall meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som angå rikets förhållande till främmande makter och ej tillhöra annat utskotts behandling.	
2. Då något av Konungen för riksdagen framlagt ärende förekommer till behandling i utskottet, skola alla tillgängliga handlingar delgivas utskottet.	
Statsministern och ministern för utrikes ärendena, så ock, när ärendets beskaffenhet därtill föranleder, annan ledamot av statsrådet, må själva eller genom ämbets- eller tjänsteman meddela utskottet muntliga eller skriftliga upplysningar.	
3. I den mån Konungen eller utskottet med hänsyn till rikets säkerhet eller andra av förhållandet till främmande makt betingade, synnerligen viktiga skäl finner upplysningar, som meddelas i visst ämne, böra hemliga hållas, vare utskottets leda-	(Jfr 48 §)

(Beslutad lydelse)	(Föreslagen lydelse)
möter till tystnadsplikt förbundna. Ledamot, så ock suppleant, skall första gången han är närvarande vid sammanträde med utskottet avgiva försäkran om tystnadspliktens iakttagande.	
(Jfr 36 § 1 mom. andra punkten och 3 mom.)	*Varje utskott skall bestå av udda antal ledamöter, lägst femton, samt suppleanter till det antal riksdagen bestämmer.*
	§ 38.
1. Konstitutionsutskottet *tillkommer att granska rikets grundlagar, lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, vallagen, stadgan om ersättning för riksdagsmannauppdragets fullgörande ävensom de föreskrifter, vilka riksdagen fastställer jämlikt 78 §, samt att hos riksdagen föreslå de ändringar däruti, dem utskottet anser högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa, så ock att meddela utlåtande över de från riksdagen till utskottet hänvisade* frågor rörande grundlagarna *samt ovan omförmälda lagar och andra föreskrifter.*	Konstitutionsutskottet *skall, utöver sin uppgift enligt 105 § regeringsformen, bereda* frågor rörande grundlagarna.
2. Utskottet skall vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som angå stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av kommunallagarna samt av lagar och författningar om statsrådets ansvarighet, om antalet statsdepartement och statsråd utan departement, om kommandomål, om rikets vapen och flagga, om allmänt kyrkomöte och om allmän folkomröstning i ämnen, som ej tillhöra annat utskotts behandling.	*Finansutskottet skall bereda frågor om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för statsregleringen samt frågor som röra riksbankens eller riksgäldskontorets verksamhet.*
3. Utskottet åligger ock att granska statsrådens ämbetsutövning och	

(Beslutad lydelse)

regeringsärendenas handläggning. Härom stadgas i regeringsformen.

4. Utskottet tillkommer jämväl att skilja mellan riksdagen och dess talman, då den senare vägrar proposition.

5. I den mån utskottet, med hänsyn till rikets säkerhet eller andra av förhållandet till främmande makt betingade, synnerligen viktiga skäl, finner i visst ämne meddelade upplysningar böra hemliga hållas, vare utskottets ledamöter till tystnadsplikt förbundna. Ledamot eller suppleant skall första gången han är närvarande vid sammanträde med utskottet avgiva försäkran om tystnadspliktens iakttagande.

(Föreslagen lydelse)

(Jfr 48 §)

§ 39.

Statsutskottet, som skall undfå del av Konungens angående statsverkets tillstånd och behov till riksdagen avlåtna proposition och äga tillgång till alla statsverkets räkenskaper och handlingar, åligger att, i den mån det icke gäller jordbruksärenden eller riksdags- och revisionskostnader eller kostnader för riksdagens hus och riksdagens verk, granska, utreda och uppgiva statsverkets tillstånd och förvaltning samt föreslå vad till fyllandet av dess behov erfordras, varvid nödiga indragningar och besparingar böra iakttagas. Utskottet åligger därjämte att, antingen i den ordning 47 § stadgar gemensamt med eller eljest efter samråd med de övriga utskott, vilka handlägga statsregleringsfrågor, förslagsvis beräkna statsverkets ordinarie inkomster, uppgiva huru mycket bör genom bevillningar utgöras samt uppgöra förslag till riksstat.

Närmare föreskrifter om utskottens antal, antalet ledamöter i utskotten och tiden för val till utskotten meddelas av riksdagen enligt 78 §.

I samma ordning bestämmer riksdagen grunderna för fördelningen mellan utskotten av andra frågor än de i 38 § nämnda. Därvid skall iakttagas att lagfrågor och anslagsfrågor som höra till samma ämnesområde hänföras till samma utskott, dock att utskott må inrättas för beredning av frågor om civillagstiftning, oavsett ämnesområde.

(Beslutad lydelse)

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

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

(Jfr 36 § 2 mom.)

(Föreslagen lydelse)

§ 40.

Oberoende av vad som stadgats i 38 § andra stycket eller bestämts enligt 78 § om frågas beredning inom visst utskott, må frågan hänvisas till annat utskott, om dess samband med detta utskotts beredningsuppgifter eller annan särskild omständighet föranleder det.

§ 41.

1. Bankoutskottet tillhör att undersöka och utreda riksbankens och riksgäldskontorets styrelse och tillstånd samt att föreslå och i mål, för vilka utskottet fått sig sådan makt av riksdagen uppdragen, giva föreskrifter om bankens och riksgäldskontorets förvaltning ävensom att fö-

(Beslutad lydelse)	(Föreslagen lydelse)
reslå vad till fyllandet av riksgäldsverkets behov erfordras. Utskottet skall ock meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av de från riksdagen dit hänvisade frågor, som avse användningen av de under riksgäldskontorets förvaltning stående utlåningsfonder.	
2. Utskottet tillkommer ock att meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av de från riksdagen hänvisade frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av lagar och författningar rörande såväl riksbanken som andra bankinrättningar samt om rikets mynt ävensom sådana frågor om det ekonomiska livets eller särskilda näringsgrenars organisation och förhållanden, vilka ej äro av beskaffenhet att böra av annat utskott behandlas.	
3. Utskottet skall jämväl undfå del av Konungens angående statsverkets tillstånd och behov avlåtna proposition, vad angår riksdags- och revisionskostnader ävensom kostnader för riksdagens hus och riksdagens verk, och med anledning därav liksom ock med avseende å övriga från riksdagen dit hänvisade frågor i dessa ämnen avgiva utlåtanden och förslag.	
(Jfr 36 § 1 mom. andra stycket)	*För visst ärende eller vissa ärenden må riksdagen inom sig tillsätta utskott utöver det antal som bestämts med stöd av 39 §. Om sådant utskott gäller vad som föreskrives i 37 §.*
§ 42.	
1. Lagutskotten skola meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av de, såsom icke tillhörande annat utskotts behandling, från riksdagen dit hänvisade frågor om stif-	

(Beslutad lydelse)

tande, ändring, förklaring eller upphävande av civil-, kriminal- och kyrkolag, likasom ock av andra lagar och författningar, som stiftas av Konung och riksdag samfällt.

2. Det tillkommer ock lagutskott att granska av riksdagens ombudsmän avgivna redogörelser, ävensom deras ämbetsdiarier, protokoll och registratur, samt med utlåtande däröver till riksdagen inkomma. Skulle utskottet av granskningen finna, att ombudsman eller hans ställföreträdare icke är förtjänt av riksdagens förtroende och fördenskull bör skiljas från sin befattning utan avbidan å utgången av den tid för vilken han blivit vald, skall utskottet i sitt utlåtande hos riksdagen härom göra hemställan.

3. Bestämmelser om fördelningen mellan lagutskotten av de till dem hörande ärendena meddelas av riksdagen enligt 78 §.

(Beträffande andra stycket sista punkten i den föreslagna lydelsen jfr 47 § i nuvarande lydelse)

Jordbruksutskottet, som skall erhålla del av Konungens angående statsverkets tillstånd och behov till riksdagen avgivna proposition i vad

(Föreslagen lydelse)

Annat ärende än propositionen angående statsverkets tillstånd och behov får icke delas mellan två eller flera utskott, såvida icke synnerliga skäl föranleda det.

Utskott skall avgiva betänkande i ärende som hänvisats dit. Ärendet må dock överlämnas till annat utskott för beredning, om detta samtycker därtill. Utskottet äger vidare överenskomma med annat utskott om gemensam beredning av ärendet genom deputerade i sammansatt utskott; detta avger betänkande till riksdagen.

§ 43.

Utskott äger väcka förslag hos riksdagen i fråga, som hör till dess handläggning enligt 38 § eller de av riksdagen utfärdade föreskrifterna

(Beslutad lydelse)	(Föreslagen lydelse)
den angår jordbruksärenden, åligger att granska samt, med iakttagande av nödiga indragningar och besparingar, utreda och uppgiva statsverkets behov med hänsyn till denna styrelsens gren ävensom att för övrigt avgiva betänkanden och förslag i anledning av de från riksdagen till utskottet hänvisade jordbruksärenden.	*om ärendenas fördelning och som icke är under behandling i annat utskott eller i kammaren.*
§ 44.	
Allmänna beredningsutskottet skall meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av de, såsom icke tillhörande annat utskotts behandling, från riksdagen dit hänvisade frågor av beskaffenhet att utskotts yttrande däröver erfordras.	
(Jfr 36 § 6 mom. andra stycket)	*Talmannen eller ledamot av statsrådet må ej deltaga i utskott såsom ledamot eller suppleant.*
(Jfr 36 § 6 mom. tredje stycket)	*Ingen må närvara i utskott, när ärende om granskning av hans egna åtgärder i utövning av tjänst eller uppdrag förekommer till överläggning eller beslut.*
§ 45.	
1. Alla utskott skola inom två dagar från den, då de blivit utsedda, sammanträda.	
2. Utskotten välja, vart inom sig, ordförande och vice ordförande. *Intill dess sådant val försiggått, föres ordet av den ledamot, som de flesta riksdagar bevistat, och, där två eller flera i lika många riksdagar deltagit, den av dem som är till levnadsåren äldst.*	*Utskott väljer* inom sig ordförande och vice ordförande.
3. Utskotten böra, så fort sig göra låter, avgiva de yttranden, som på dem ankomma.	

(Beslutad lydelse)

(Jfr 48 §)

§ 46.

Finner utskott sig behöva av någon Konungens ämbetsman eller av allmänt verk inhämta muntliga eller skriftliga upplysningar, *äger utskottet att, genom sin ordförande, hos den statsrådets ledamot, som Konungen därtill vid varje riksdag förordnar, begära Konungens befallning till vederbörande att de äskade upplysningarna meddela; dock böra statskontoret samt banko- och riksgäldsverken, i frågor om redovisning av medel, alla äskade upplysningar omedelbarligen avgiva.*

§ 47.

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

Omröstning inom utskott skall ske öppet. Befinnas de avgivna rösterna lika delade, nedlägge ordföranden i

(Föreslagen lydelse)

§ 46.

Omröstning inom utskott skall ske öppet. Äro rösterna lika delade, gäller den mening som ordföranden biträder.

Ledamot, som förlorat vid omröstning inom utskott, äger till utskottets betänkande foga reservation med yrkande. Betänkandet får dock icke fördröjas därigenom.

Om val som förrättas inom utskott gäller vad i 75 § 3 mom. är stadgat.

§ 47.

Konungen underställda myndigheter samt domstolar skola tillhandagå med upplysningar *och yttranden, som begäras av riksdagens utskott. De äga dock hänskjuta sådan begäran till Konungens avgörande.*

(Jfr 42 § andra stycket sista punkten)

§ 48.

(Jfr 46 §)

(Beslutad lydelse)

en därtill avsedd rösturna en ja-sedel och en nej-sedel, båda lika till storlek och utseende, tryckta och omärkta samt var för sig slutna och hoprullade, och avgöres då omröstningens utgång genom den sedel, som en av utskottets ledamöter på anmodan av ordföranden upptager ur rösturnan.

Om val, som inom utskott förrättas, gäller vad i 75 § 3 mom. finnes därom stadgat.

Ledamot, som i utskotts beslut ej instämt, är obetaget att jämte utskottets yttrande lämna riksdagen del av sin skiljaktiga mening, som i sådant fall bör till utskottet skriftligen avgivas. Dock må utskottets betänkande därigenom icke uppehållas.

(Jfr 37 § 3 mom. och 38 § 5 mom.)

(Föreslagen lydelse)

Utskottens ledamöter, suppleanter och tjänstemän skola iakttaga tystnadsplikt i fråga om sådant, som enligt beslut av Konungen eller utskottet skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller andra av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation betingade, synnerligen viktiga skäl.

§ 50.

Talmannen skall — — — — — — — — — — riksdagsarbetets bedrivande.

Riksdagen skall utse minst fyra ledamöter att jämte talmannen och vice talmännen samt *de ständiga utskottens ordförande* rådpläga om vad i avseende å ärendenas behandling i riksdagen och dess utskott må vara att iakttaga för vinnande av nämnda syfte (talmanskonferensen). Närmare bestämmelser om talmanskonferensen meddelas av riksdagen enligt 78 §.

Riksdagen skall utse minst fyra ledamöter att jämte talmannen och vice talmännen samt *ordförandena i de utskott, som skall tillsättas av varje riksdag,* rådpläga om vad i avseende å ärendenas behandling i riksdagen och dess utskott må vara att iakttaga för vinnande av nämnda syfte (talmanskonferensen). Närmare bestämmelser om talmanskonferensen meddelas av riksdagen enligt 78 §.

2—914610

(Beslutad lydelse)

§ 63.

När fråga, varöver utskott sig utlåtit, till avgörande förekommer, äger riksdagen genast, med bifall till utlåtandet eller utan avseende å vad utskottet föreslagit, fatta sitt beslut. Om ledamot av riksdagen yrkar det och minst en tredjedel av de röstande förena sig om yrkandet, skall frågan dock återförvisas till utskottet för ytterligare utredning. Återförvisning må ej ske mer än en gång i samma fråga.

(Föreslagen lydelse)

§ 63.

När fråga, varöver utskott sig utlåtit, till avgörande förekommer, äger riksdagen genast, med bifall till utlåtandet eller utan avseende å vad utskottet föreslagit, fatta sitt beslut. Om ledamot av riksdagen yrkar det och minst en tredjedel av de röstande förena sig om yrkandet, skall frågan dock återförvisas till utskottet för ytterligare utredning. Återförvisning må ej ske mer än en gång i samma fråga. *Riksdagen äger även hänvisa frågan till annat utskott för ytterligare beredning. Föreligger samtidigt yrkande härom och yrkande om återförvisning skall sistnämnda yrkande prövas först. Beslutas därvid återförvisning, är yrkandet om hänvisning till annat utskott för den gången förfallet.*

§ 71.

Riksdagens lönedelegation — — — — — — — — honom återstått.

Riksdagen utser — — — — — — — — som ledamöter.

Vad i *45 § 2 mom.* och 75 § 3 mom. är stadgat med avseende å utskott skall äga motsvarande tillämpning beträffande delegationen. *Omröstning inom delegationen skall ske öppet. Den som förer ordet i delegationen äger avgörande röst, därest, vid omröstning, rösterna i något fall äro lika.* Ledamot som ej instämt i delegationens beslut är obetaget att låta sin skiljaktiga mening antecknas.

Vad i *45 §, 46 § första stycket* och 75 § 3 mom. är stadgat med avseende å utskott skall äga motsvarande tillämpning beträffande delegationen. Ledamot som ej instämt i delegationens beslut är obetaget att låta sin skiljaktiga mening antecknas.

Innan avtal — — — — — — — — tystnadspliktens iakttagande.

Övergångsbestämmelser

(Alternativ 1)

Utskott som valts vid den riksdag då den nya lydelsen erhåller kraft av grundlag skall anses upplöst. Ärende som hänvisats dit från kammaren

(Alternativ 2)

Bestämmelserna skola äga tillämpning i sin äldre lydelse intill utgången av det år då den nya lydelsen antagits slutligt.

(Alternativ 1)

skall återlämnas till kammaren. När de utskott valts som åsyftas i 36 § riksdagsordningen enligt den nya lydelsen skola de till kammaren återlämnade ärendena på nytt hänvisas till utskott.

(Alternativ 2)

Förekommer i lag eller författning bestämmelse som innehåller hänvisning till eller som eljest avser utskott enligt den äldre lydelsen av de ändrade stadgandena, skall bestämmelsen i stället gälla finansutskottet. Inkommer till följd härav framställning till finansutskottet, äger utskottet överlämna till kammaren att besluta om beredningen av framställningen.

2) Förslag till
ändrad lydelse av 50 § regeringsformen och 49 § riksdagsordningen

Regeringsformen

(Beslutad lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
§ 50.[1]	
Riksdagen skall — — — — — — — — — — — och kungöra.	
Om riket kommer i krig och krigsförhållandena så påkalla skall riksdagens krigsdelegation träda i riksdagens ställe. Förordnande härom meddelas antingen av *den i 50 § riksdagsordningen omförmälda talmanskonferensen,* där så kan ske efter samråd med statsministern, eller ock av Konungen, om *talmanskonferensen* på grund av krigsförhållandena icke kan sammanträda. Krigsdelegationen kan även, om statsministern och minst *två tredjedelar av talmanskonferensens* ledamöter äro ense därom, träda i riksdagens ställe, om riket hotas av omedelbar krigsfara. Konungen och krigsdelegationen äger var för sig besluta att riksdagen skall återtaga sina befogenheter. Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.	Om riket kommer i krig och krigsförhållandena så påkalla skall riksdagens krigsdelegation träda i riksdagens ställe. Förordnande härom meddelas antingen av *utrikesnämnden,* där så kan ske efter samråd med statsministern, eller ock av Konungen, om *utrikesnämnden* på grund av krigsförhållandena icke kan sammanträda. Krigsdelegationen kan även, om statsministern och minst *sex av utrikesnämndens* ledamöter äro ense därom, träda i riksdagens ställe, om riket hotas av omedelbar krigsfara. Konungen och krigsdelegationen äger var för sig besluta att riksdagen skall återtaga sina befogenheter. Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.
Kan till — — — — — — — — — — — — — — — skall förestås.	
Skulle till — — — — — — — — — — — — — — till riksdagen.	

Riksdagsordningen

§ 49.[1]

Varje riksdag skall inom sex dagar efter *riksdagens* öppnande inom sig *välja* den i 54 § regeringsformen omförmälda *utrikesnämnd. Nämnden* skall bestå av nio ledamöter *och* nio suppleanter. Val *av utrikesnämnd* gäller till dess nytt sådant val förrät-

Den i 54 § regeringsformen omförmälda *utrikesnämnden* skall bestå av *talmannen samt* nio *andra* ledamöter, *vilka riksdagen jämte* nio suppleanter *väljer* inom sig. *Val* skall *äga rum vid* varje riksdag inom sex dagar efter *dess* öppnande. *Talman-*

[1] Se 1969: 22

(Beslutad lydelse)

tas, *dock att ledamot,* som avgår ur riksdagen innan den tid, för vilken han blivit vald till riksdagsman, tilländalupit, eller som utnämnes till statsråd, *ej vidare skall* anses tillhöra nämnden.

Inträffar ledighet *i nämnden, träde* suppleant såsom ledamot i den avgångnes ställe. Har ledamot förfall, skall suppleant kallas att i den frånvarandes ställe tjänstgöra i nämnden. Beträffande den ordning, som vid inträde skall iakttagas mellan suppleanterna, *gälle* enahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott. Suppleant, som ej kallas att tjänstgöra vid sammanträde med nämnden, skall ändock beredas tillfälle att därvid närvara.

(Föreslagen lydelse)

nen tillhör nämnden till dess nytt val av talman äger rum. Val *till nämnden* gäller till dess nytt sådant val förrättas. *Ledamot* som avgår ur riksdagen, innan den tid, för vilken han blivit vald till riksdagsman, tilländalupit, eller som utnämnes till statsråd *skall dock ej vidare* anses tillhöra nämnden.

Inträffar ledighet eller förfall för talmannen, ersättes han av vice talman. Inträffar ledighet *för annan ledamot, träder* suppleant såsom ledamot i den avgångnes ställe. Har ledamot, *som nu nämnts,* förfall, skall suppleant kallas att i den frånvarandes ställe tjänstgöra i nämnden. Beträffande den ordning, som vid inträde skall iakttagas mellan suppleanterna, *gälla* enahanda bestämmelser som i fråga om suppleants inträde i utskott. Suppleant *och vice talman,* som ej kallas att tjänstgöra vid sammanträde med nämnden, skall ändock beredas tillfälle att därvid närvara.

Konungen sammankallar — — — — — — — — förordnar Konungen.
Skulle minst — — — — — — — — nämnden sammankallad.

För ändamål som åsyftas i 50 § andra stycket regeringsformen kan talmannen eller, vid förfall för honom, vice talman sammankalla nämnden. Nämnden skall också sammanträda för detta ändamål, om två av dess ledamöter begära det. Förhandlingarna ledas av talmannen, av vice talman eller, om ingen av dem är tillstädes, av den äldste bland de närvarande ledamöterna. Som nämndens beslut gäller, utom i det fall som angives i 50 § andra stycket tredje punkten regeringsformen, den mening om vilken de flesta bland de närvarande ledamöterna förena sig eller, om rösterna äro lika

(Beslutad lydelse)

Ledamot av nämnden, så ock suppleant, skall första gången han är närvarande vid sammanträde med nämnden avgiva försäkran om iakttagande av den i 54 § regeringsformen stadgade tystnadsplikten.

(Föreslagen lydelse)

delade, den mening, som ordföranden biträder.

Ledamot av nämnden så ock *vice talman och* suppleant, skall första gången han är närvarande vid sammanträde med nämnden avgiva försäkran om iakttagande av den i 54 § regeringsformen stadgade tystnadsplikten.

3) Förslag till Lag om ändring i lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank

Härigenom förordnas att 32, 35 och 37 §§ lagen (1934: 437) för Sveriges riksbank skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
32 §[1]	
Fullmäktige kunna ej i och för sin befattning med riksbanken emottaga föreskrifter av någon annan än riksdagen och dess *bankoutskott* i de fall nämnda utskott äger att sådana å riksdagens vägnar meddela; och äro fullmäktige för sina åtgärder i denna egenskap riksdagen eller dess *bankoutskott* och revisorer allena redo skyldiga.	Fullmäktige kunna ej i och för sin befattning med riksbanken emottaga föreskrifter av någon annan än riksdagen och dess *finansutskott* i de fall nämnda utskott äger att sådana å riksdagens vägnar meddela; och äro fullmäktige för sina åtgärder i denna egenskap riksdagen eller dess *finansutskott* och revisorer allena redo skyldiga.
I fråga — — — — — — — — — — — — — — beslutar riksdagen.	
Om ansvarighet — — — — — — — — särskilt stadgat.	
35 §[2]	
Följande ärenden — — — — — — — — riksbankens behållningar.	
Överläggningar och beslut i sådana frågor skola upptagas i särskilt protokoll, vars innehåll ej må yppas förrän femtio år efter protokollets datum, där ej riksdagens *bankoutskott*, dess revisorer eller fullmäktige i riksbanken anse sådant tidigare kunna ske utan skada för riksbanken.	Överläggningar och beslut i sådana frågor skola upptagas i särskilt protokoll, vars innehåll ej må yppas förrän femtio år efter protokollets datum, där ej riksdagens *finansutskott*, dess revisorer eller fullmäktige i riksbanken anse sådant tidigare kunna ske utan skada för riksbanken.
37 §[1]	
Efter varje års slut skola fullmäktige till *riksdagens bankoutskott* avgiva berättelse angående riksbankens tillstånd, rörelse och förvaltning. Denna berättelse skall till trycket befordras och hållas för allmänheten tillgänglig.	Efter varje års slut skola fullmäktige till *riksdagen* avgiva berättelse angående riksbankens tillstånd, rörelse och förvaltning. Denna berättelse skall till trycket befordras och hållas för allmänheten tillgänglig.

[1] Senaste lydelse 1949: 297
[2] Senaste lydelse 1968: 684

Härförutom hava — — — — — — — — — omförmälda hänseenden.
Av riksdagens — — — — — — — — giva anledning.

Denna lag träder i kraft när de förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen, som riksdagen antagit som vilande med anledning av förslagen under 1) i Kungl. Maj:ts proposition nr . . . till 1970 års riksdag, antagits slutligt och trätt i tillämpning.

4) Förslag till Lag
om ändring i ansvarighetslagen (1936:324) för fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret m. fl.

Härigenom förordnas att 2 § ansvarighetslagen (1936: 324) för fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret m. fl. skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
2 §[1]	
Riksdagen eller dess *bankoutskott* eller revisorer äga förordna om åtal för brott, som i 1 § avses. Förordnande om sådant åtal må jämväl meddelas av fullmäktige i riksbanken beträffande direktionsledamot i riksbanken, som icke är fullmäktig i riksbanken, samt av fullmäktige i riksgäldskontoret beträffande riksgäldsdirektören och chefen för riksgäldskontoret, där han icke är fullmäktig i riksgäldskontoret.	Riksdagen eller dess *finansutskott* eller revisorer äga förordna om åtal för brott, som i 1 § avses. Förordnande om sådant åtal må jämväl meddelas av fullmäktige i riksbanken beträffande direktionsledamot i riksbanken, som icke är fullmäktig i riksbanken, samt av fullmäktige i riksgäldskontoret beträffande riksgäldsdirektören och chefen för riksgäldskontoret, där han icke är fullmäktig i riksgäldskontoret.
Om åklagare — — — — — — — — — riksdagens ombudsmän.	
Den som — — — — — — — — — utslag avgjort.	

Denna lag träder i kraft när de förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen, som riksdagen antagit som vilande med anledning av förslagen under 1) i Kungl. Maj:ts proposition nr ... till 1970 års riksdag, antagits slutligt och trätt i tillämpning.

[1] Senaste lydelse 1968: 81

5) Förslag till Lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Härigenom förordnas att 31 § lagen (1937: 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar skall ha nedan angivna lydelse.

(Nuvarande lydelse)	*(Föreslagen lydelse)*
31 §	
Handlingar i ärenden, om vilkas hemlighållande stadgas i lagen för Sveriges riksbank, må ej utan tillstånd av fullmäktige i riksbanken eller av riksdagens *bankoutskott* eller revisorer utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum.	Handlingar i ärenden, om vilkas hemlighållande stadgas i lagen för Sveriges riksbank, må ej utan tillstånd av fullmäktige i riksbanken eller av riksdagens *finansutskott* eller revisorer utlämnas tidigare än femtio år efter handlingens datum.

Denna lag träder i kraft när de förslag till ändringar i i regeringsformen och riksdagsordningen, som riksdagen antagit som vilande med anledning av förslagen under 1) i Kungl. Maj:ts proposition nr . . . till 1970 års riksdag, antagits slutligt och trätt i tillämpning.

1 Inledning

1.1. Utgångspunkter

Författningsutredningen, som tillsattes år 1954, lade under år 1963 fram förslag till en total författningsreform (SOU 1963: 16—18). *Grundlagberedningen,* vars direktiv är intagna i statsrådsprotokollet över justitieärenden 1.4.1966 (riksdagsberättelsen 1967: Ju 61), har i uppdrag att med utgångspunkt i författningsutredningens förslag och därefter framlagt utredningsmaterial fortsätta och slutföra arbetet på en ny författning.

Som en förstahandsuppgift ålades beredningen att skyndsamt lägga fram förslag till en partiell reform, som skulle omfatta kammar- och valsystemet samt inskrivande i författningen av vissa parlamentariska grundsatser. Denna uppgift redovisades år 1967 i betänkandet »Partiell författningsreform» (SOU 1967: 26). Förslaget lades till grund för proposition till riksdagen (1968: 27) och antogs i allt väsentligt av 1968 och 1969 års riksdagar (se KU 1968: 20 och 1969: 1, rskr 1969: 56).

De beslutade grundlagsändringarna innebär bl. a. att tvåkammarriksdagen ersätts med en enkammarriksdag bestående av 350 ledamöter, vilka utses genom direkta val för en valperiod om tre år. Val till den nya riksdagen förrättas första gången 1970, och författningsreformen träder i sin helhet i kraft 1.1.1971.

Delreformen medför, bortsett från själva övergången till enkammarsystem, endast begränsade ändringar i riksdagens organisatoriska uppbyggnad och i dess arbetsformer i övrigt. Beträffande utskottsorganisationen uttalade grundlagberedningen i sitt betänkande att den kunde lämnas praktiskt taget orörd. En mera djupgående undersökning av den framtida utskottsorganisationen borde enligt beredningen anstå till den totala reformen av författningen. På några punkter fann emellertid beredningen en snar ändring angelägen. Den föreslog därför bl. a. ändringar beträffande antalet ledamöter i utskotten. Vidare föreslog beredningen att ett fjärde lagutskott skulle inrättas. Förslagen godtogs av statsmakterna.

Grundlagberedningen har i sitt fortsatta arbete i första hand inriktat sig

på att vid nyår 1972 kunna lägga fram ett förslag till ytterligare en partiell reform. Denna skulle främst avse en *ny riksdagsordning*. Förslaget skulle enligt planerna kunna behandlas av riksdagen åren 1973 och 1974 med sikte på ikraftträdande år 1975.

I fråga om riksdagens arbetsformer framhålls i direktiven till grundlagberedningen att det är av stor betydelse att riksdagen arbetar i rationella former. Därefter erinras om författningsutredningens förslag till ny riksdagsordning och om vissa andra utredningar, som rör frågan om riksdagens arbetsformer. Föredragande departementschefen yttrar i det följande:

Det får ankomma på den förordade utredningen att med ledning av nämnda material och de kompletterande undersökningar, som kan visa sig erforderliga, utarbeta sådant förslag till riksdagsordning, att största möjliga effektivitet, planmässighet och enhetlighet uppnås i riksdagsarbetet.

Två problemkomplex har hittills stått i förgrunden under beredningens arbete med förslag till en ny riksdagsordning. Dels har beredningen övervägt en omläggning av riksdagens mandatperiod och arbetsår och av det statliga budgetåret samt en flyttning av tiden för val. Dels har man diskuterat en ändring av utskottsorganisationen och formerna för handläggningen, särskilt i utskott, av statsbudgeten.

Beträffande *utskottsväsendet* har undersökts tanken att i princip gå över till ett system med fördelning av ärendena mellan utskotten efter ämne och inte — som nu i huvudsak är fallet — efter statsrättslig funktion. I detta sammanhang har övervägts att utskottens antal, namn, storlek och beredningsuppgifter i allmänhet inte längre skall anges i grundlag utan tas upp i författning av lägre valör.

Rörande *behandlingen av budgeten i riksdagen* har önskemålet varit att möjliggöra en sammanfattande bedömning från riksdagens sida av de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken samt att motverka splittring och oenhetlighet i utskottens handläggning av budgetfrågor. För ändamålet har diskuterats att inrätta ett särskilt utskott. Detta skulle som en av sina främsta uppgifter ha att bereda ärenden angående finansplan och nationalbudget.

Under arbetets gång år 1969 har grundlagberedningen funnit att starka skäl talar för en reformering av riksdagens arbetsformer i de riktningar, som nyss angivits. Följes i allo de ursprungliga planerna angående arbetets uppläggning, skulle det emellertid innebära att en ny ordning i de ifrågavarande hänseendena kunde träda i kraft tidigast år 1975.

Det ter sig angeläget att enkammarriksdagen får arbeta under så effektiva och ändamålsenliga former som möjligt. Grundlagberedningen har kommit till den uppfattningen att sådana fördelar är förenade med de nyss skisserade förslagen att den nya riksdagen bör få tillfälle att redan under sin första mandatperiod, 1971—73, genomföra dem. Vad särskilt gäller riksdagens budgetarbete, må framhållas att diskussionen fortgått under mycket lång tid utan att leda till några mera påtagliga, positiva resultat. Det har visser-

ligen tidigare hävdats att det endast är en fördel om viss kontinuitet i organisation och arbetsformer bevaras åtminstone under tiden närmast efter kammarreformens genomförande. Värdet av detta argument kan man emellertid överlämna åt enkammarriksdagen att själv pröva. Ett förslag till grundlagsändringar i ämnet kan nämligen inte prövas slutgiltigt förrän enkammarriksdagen har trätt i verksamhet. Endast ett vilande förslag till sådana ändringar kan föreligga vid enkammarriksdagens början. Det ligger sedan i den nya riksdagens händer att avgöra om och i så fall när förslaget skall genomföras. Riksdagen kan sålunda bl. a., med regeringens samtycke, uppskjuta förslaget till behandling till senare riksdag under valperioden än 1971 års.

Skall enkammarriksdagen redan under något av de första åren kunna genomföra de tänkta förslagen rörande utskotten och budgetbehandlingen, krävs i praktiken att 1970 års riksdag under vårsessionen som vilande antar erforderliga grundlagsändringar. Så snart kan något fullständigt förslag till riksdagsordning inte underställas riksdagen. En förutsättning för en skyndsam reform blir då, att frågorna om utskottsorganisationen och budgetbehandlingen kan skiljas ut till särskild behandling och göras till föremål för nya bestämmelser inom ramen för gällande riksdagsordning. Enligt beredningens bedömande föreligger inte något avgörande hinder häremot.

1.2. Synpunkter på reformens omfattning

Den reform grundlagberedningen i denna etapp föreslår, har en organisatorisk inriktning. Den avser utskottsberedningen i riksdagen och vissa därutöver gående spörsmål om formerna för budgetbehandlingen. Även en del frågor angående utskotten, som inte står i omedelbart samband med organisationens uppbyggnad, främst frågan om utskottens initiativrätt, har tagits upp till behandling. Andra spörsmål om utskottens arbetsformer, t. ex. den under senare tid aktualiserade frågan om offentliga förhör inför utskotten, kan däremot inte övervägas förrän i samband med ett fullständigt förslag till ny riksdagsordning. Ej heller kan det bli tal om att nu föreslå ändringar i de ålderdomliga reglerna i regeringsformen angående innebörden av statsregleringen.

Liksom fallet var med den 1968—69 beslutade författningsreformen bör inte heller den nu föreslagna bli en provisorisk reform. Den reglering, som innefattas i förslaget, bör i sak i allt väsentligt kunna inpassas i en kommande, helt ny författning.

2 Gällande och beslutade bestämmelser angående utskottsväsendet och riksdagens budgetbehandling

2.1. Nuvarande ordning m. m.

2.1.1. *Utskotten*

Beredningen av ärenden i riksdagen ombesörjs av utskotten.

Gällande bestämmelser om utskottsorganisationen finns i 53 § RF och 36 § RO. I fråga om utskottens uppgifter ges föreskrifter i 37—44 §§ RO. Varje riksdag skall tillsätta tio *ständiga utskott,* nämligen utrikesutskottet, konstitutionsutskottet, statsutskottet, bevillningsutskottet, bankoutskottet, tre lagutskott, jordbruksutskottet och allmänna beredningsutskottet. Dessutom kan kamrarna, om det anses nödvändigt, genom sammanstämmande beslut tillsätta *särskilt utskott* för att bereda frågor som tillhör ständigt utskotts behandling. Om en fråga berör mer än ett ständigt utskott, kan dessa utskott enligt 47 § RO sammanträda genom deputerade; ett sådant *sammansatt utskott* äger självständigt avge utlåtande i frågan.

Systemet med ständiga utskott går tillbaka till de parlamentariska arbetsformer, som utvecklades under fyrståndsriksdagen. Den nuvarande utskottsorganisationen är i sina huvudrag densamma som den, som infördes genom 1809—1810 års författning. Enligt 1810 års riksdagsordning skulle således grundlagsärenden beredas av konstitutionsutskottet, statsregleringsärenden av statsutskottet, bevillningsärenden av bevillningsutskottet, bankoärenden av bankoutskottet, ärenden rörande allmän lag av lagutskottet och ärenden rörande ekonomisk och administrativ lag av allmänna besvärs- och ekonomiutskottet. I 1866 års riksdagsordning ersattes sistnämnda utskott av s. k. tillfälliga utskott, som vardera kammaren tillsatte inom sig. De övriga för stånden gemensamma, ständiga utskotten förvandlades till utskott, gemensamma för kamrarna. Efter 1866 har utskottsorganisationen undergått i huvudsak endast följande förändringar. År 1909 inrättades jordbruksutskottet för beredning av jordbrukets budget- och lagärenden. Lagärendena överfördes 1949 till lagutskott, varefter jordbruksutskottet

blev ett budgetutskott. Andra lagutskottet tillkom 1918, det tredje 1949. Utrikesutskottet tillskapades år 1937. År 1949 infördes i stället för de tidigare tillfälliga kammarutskotten ett allmänt beredningsutskott i varje kammare. Dessa slogs 1953 tillsammans till ett för båda kamrarna gemensamt allmänt beredningsutskott. Genom 1949 års reform av riksdagens arbetsformer tillkom också en femte avdelning inom statsutskottet. Under årens lopp har vidare företagits jämkningar i ärendefördelningen mellan utskotten.

Fördelningen av beredningsuppgifterna mellan utskotten regleras ingående i RO. Beträffande de skilda utskotten gäller för närvarande i korthet följande.

Utrikesutskottet består av 16 ledamöter och 16 suppleanter, i båda fallen 8 från vardera kammaren. Utskottet behandlar frågor som angår rikets förhållande till främmande makter och inte tillhör annat utskotts behandling. Utskottets ledamöter är tillika ledamöter av utrikesnämnden.

Konstitutionsutskottet består av 20 ledamöter. Utskottet är dels lagutskott, dels dechargeutskott. Som lagutskott handlägger utskottet i första hand ärenden rörande grundlagarna, vallagen, sekretesslagen, ersättningsstadgan och riksdagsstadgan. Utskottet har inom detta område självständig initiativrätt. Utskottet handlägger vidare frågor rörande kommunallagarna samt vissa författningar med konstitutionell anknytning. Inom detta område har utskottet endast vanlig initiativrätt.

Funktionen som dechargeutskott, med uppgift att på grundval av statsrådsprotokollen granska regeringsärendenas handläggning, ger utskottet en särskild konstitutionell ställning. Utskottet verkar sålunda vid sidan av sina vanliga utskottsfunktioner som ett kontrollorgan med i regeringsformen föreskrivna åligganden och befogenheter. Denna granskningsverksamhet genomförs väsentligen på tre avdelningar inom utskottet.

Statsutskottet består av 30 ledamöter, fördelade på fem avdelningar med sex ledamöter i varje. Statsutskottet är framförallt ett utgiftsutskott, vars arbete avser huvuddelen av statsbudgeten. Utskottet är statsregleringsutskott även såtillvida som utskottet har att beräkna statsverkets ordinarie inkomster och uppgöra förslag till riksstat. De till statsutskottet hänvisade ärendena fördelas på de fem avdelningarna enligt utskottets bestämmande. De 1969 tillämpade grunderna för ärendenas fördelning framgår av *bilaga 1*.

Bevillningsutskottet består av 20 ledamöter. Utskottet bereder skattefrågor. Det skall också förslagsvis beräkna inkomsterna av de särskilda bevillningarna samt föreslå den procentsats, varmed den statliga inkomstskatten bör utgå. Det tillkommer också utskottet att behandla frågor om lagar och författningar rörande kommunala skatter samt alkoholhaltiga drycker. Bevillningsutskottet brukar fördela sig på två avdelningar för behandlingen av motionsärenden.

Bankoutskottet består av 16 ledamöter. Utskottets ärenden är med avseende både på sin sakliga innebörd och på sin formella karaktär ytterst mångskiftande. Utskottet har en allmän befogenhet att behandla frågor rö-

rande riksbanken och riksgäldskontoret. Det är lagutskott för lagstiftning rörande riksbanken och andra banker samt rikets mynt. Utskottet handlägger vidare frågor om det ekonomiska livets eller särskilda näringsgrenars organisation och förhållanden. Frågor om utgifter för riksdagen och dess verk ankommer också på bankoutskottet. Utskottets uppgifter innefattar slutligen förvaltningsorganisatoriska och administrativa spörsmål beträffande riksdagens verk och den inre riksdagsförvaltningen. Riksdagen har fastställt en särskild instruktion för bankoutskottet (BaU 1966: 61).

De tre *lagutskotten* består vart och ett av 16 ledamöter. De bereder lagstiftningsärenden, som inte ankommer på annat utskott. Ärendena hänvisas av kamrarna till lagutskott, inte till ett visst bestämt utskott. Fördelningen mellan lagutskotten av ärendena görs av särskilda deputerade. Enligt de allmänna grunder för ärendenas fördelning mellan utskotten, som dessa antagit (lagutskottens memorial 1950: 1, 1961: 1 och 1966: 1), handlägger *första lagutskottet* frågor rörande civil-, straff-, process- och kyrkolag, ombudsmännens ämbetsförvaltning samt vissa konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga frågor, *andra lagutskottet* frågor om arbets- och sociallagstiftning samt lagstiftning rörande undervisning, försvar och utlänningar samt *tredje lagutskottet* frågor om lagstiftning i fastighetsrättsliga och näringsrättsliga ämnen samt lagstiftning om bostadsförsörjning, folkbokföring och trafikförhållanden.

Jordbruksutskottet består av 20 ledamöter. Det handlägger ärenden rörande statsbudgetens utgiftssida i vad avser jordbruksdepartementets verksamhetsområde samt övriga jordbruksärenden, som hänvisas till utskottet.

Allmänna beredningsutskottet består av 24 ledamöter. Utskottet, som enligt praxis ej behandlar propositioner, har att avge utlåtande i ärenden, som ej tillhör annat utskotts beredning.

Ledamöterna i ständiga och särskilda utskott utses genom listval på grundval av överenskommelse mellan partierna eller genom proportionellt val (75 § 1 mom. RO). Vardera kammaren väljer halva antalet (36 § 1 mom. RO).

I fråga om praktiskt taget alla ärenden som handläggs av kamrarna gäller att de före avgörandet skall beredas av utskott. Av 55 § 2 mom. RO framgår, att proposition eller motion, som ej rör kammare enskilt, inte kan tas upp till avgörande i riksdagen, innan utskott har avgivit yttrande (jämför 58 § RO). Utan uttryckligt stadgande i RO har ett beredningstvång ansetts föreligga även i fråga om framställningar från riksdagens verk. Kammare äger jämlikt 63 § RO återförvisa ett ärende till det utskott, som avgivit utlåtande, om ärendet anses fordra ytterligare utredning.

Utskotten är skyldiga att avge betänkanden i de ärenden, som hänvisats till dem. I RO föreskrivs detta för varje utskott för sig, oftast i den formen att utskottet skall meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade ärenden. Behandlingsplikten kan vidare sägas framgå indirekt av bestämmelser om uppskov i 58 § RO.

2.1.2 *Riksdagens budgetbehandling*

Proposition angående statsverkets tillstånd och behov (statsverkspropositionen) skall enligt huvudregeln i 34 § RO tillställas riksdagen vid dess öppnande i januari.

Kort därefter äger den s. k. remissdebatten rum. Den har delvis karaktär av en allmän budgetdebatt. Remissdebatten har i allmänhet hållits dagarna omkring den 20 januari. År 1969 ägde den emellertid rum först den 5—den 7 februari.

Statsverkspropositionens fördelning mellan de budgetberedande utskotten framgår av det föregående och av bilaga (*bil. 1*). Den allra största delen faller på statsutskottet. Hur utskottet verkställt fördelningen härav på sina fem avdelningar vårsessionen 1969 framgår likaledes av bil. 1. (Denna fördelning kan emellertid bli justerad vårsessionen 1970 som en följd av den departementsreform, som genomfördes den 1 juli 1969 och som innebar att vissa ärenden flyttades mellan främst kommunikations-, civil- och finansdepartementen.) Avdelningarnas förslag till utlåtande underställs statsutskottet in pleno.

Finansplanen och nationalbudgeten blir inte föremål för systematisk utskottsberedning eller något särskilt, principiellt ställningstagande från riksdagens sida.

De budgetberedande utskotten avger sina utlåtanden över huvudtitlarna successivt. Utlåtandena behandlas i kamrarna allteftersom de kommer. I utskottens utlåtanden över huvudtitlarna har ofta vissa punkter brutits ut för behandling senare under vårsessionen. Punkterna kan ha brutits ut även i statsverkspropositionen. I denna har då anslagen angivits med beräknade belopp, varjämte anmälts att särskilda propositioner i dessa delar avlämnas senare. Sådana särpropositioner får enligt 54 § RO inte avlämnas efter det att sjuttio dagar förflutit från riksdagens öppnande, om inte Kungl. Maj:t anser att uppskov med framställningen skulle lända riket till allvarligt men.

Kamrarnas beslut expedieras när de fattats och har i praktiken framstått som definitiva, oaktat statsregleringen ännu inte är klar.

Fristen för avgivande av propositioner, som avser statens inkomster och utgifter för det följande budgetåret, gäller inte för propositionen angående riksstatens slutliga reglering (kompletteringspropositionen, den reviderade finansplanen). Den brukar komma i slutet av april och innehåller bl. a. definitiva förslag till inkomstberäkning.

För att samordning av riksdagens budgetbehandling skall främjas gäller sedan början av 1930-talet vissa regler om samarbete mellan de budgetberedande utskotten. Enligt 39 § RO skall sålunda statsutskottet uppfylla sitt åliggande att »förslagsvis beräkna statsverkets ordinarie inkomster, uppgiva huru mycket bör genom bevillningar utgöras samt uppgöra förslag till riksstat» antingen gemensamt med (i sammansatt utskott) eller eljest efter samråd med de övriga utskott, som handlägger statsregleringsfrågor. På motsvarande sätt skall enligt 40 § RO bevillningsutskottet handlägga

3—*914610*

sina huvuduppgifter med avseende på statsregleringen. I 19 § 1 mom. riksdagsstadgan föreskrivs att statsutskottet, bevillningsutskottet, bankoutskottet och jordbruksutskottet inom tjugo dagar från riksdagens öppnande bör utse s. k. budgetdeputerade. Dessa deputerade avses skola under riksdagens lopp i erforderlig utsträckning rådpläga i frågor som angår budgetarbetet inom riksdagen. De bör verka för att största möjliga enhetlighet vid budgetbehandlingen iakttas. De skall vidare se till att lämpliga sammanställningar angående statsverkets inkomster och utgifter samt angående budgetarbetets fortgång inom riksdagen tid efter annan delges kamrarnas ledamöter.

Något sammansatt utskott på sätt som åsyftas i 39 och 40 §§ RO torde inte ha förekommit. Budgetdeputerade, som regelmässigt bestått av ordförandena och vice ordförandena i de budgetberedande utskotten, har i allmänhet hållit bara två korta sammanträden under budgetarbetet, ett i början och ett i slutet av vårsessionen. I övrigt har de låtit göra och distribuera de sammanställningar som åsyftas i riksdagsstadgan.

Riksdagen fastställer statsbudgeten, vanligen någon av de allra sista dagarna i maj. Därmed är riksdagens ordinarie budgetarbete avslutat. En annan sak är att förslag om anslag på tilläggsstat sedermera under budgetåret brukar underställas riksdagen.

2.2. Den partiella grundlagsreformen 1968—1969

Som inledningsvis framhållits berör de ändringar i grundlagarna, som träder i kraft vid ingången av år 1971, endast i mindre mån *utskottsorganisationen*. På grund av den ökning, som under senare år inträffat av antalet ärenden, som ankommer på lagutskott, har ett fjärde lagutskott inrättats. Med hänsyn till utrikesnämndens särskilda förtroendekaraktär har antalet ledamöter i nämnden begränsats. Nämnden skall bestå av nio ledamöter och lika många suppleanter. I anslutning härtill hävs den nuvarande personalunionen mellan utrikesutskottet och utrikesnämnden. Regeln om återremiss från kammare till utskott uppmjukas så att det blir möjligt för en minoritet att få till stånd förnyad utskottsbehandling. Återremiss skall ske när det begärs av minst en tredjedel av de röstande i riksdagen. Återremiss medges endast en gång i samma fråga. Antalet ledamöter i utskotten har i stor utsträckning gjorts enhetligt samt bestämts till udda tal, så att lottning inom utskotten om möjligt undviks. Vart och ett av utrikes-, banko-, jordbruks- och de fyra lagutskotten samt allmänna beredningsutskottet kommer att få 17 ledamöter. I fråga om utskott, som arbetar på avdelningar, bestäms antalet ledamöter i varje avdelning till nio. Till följd härav skall konstitutionsutskottet ha 27 och statsutskottet 45 ledamöter. Bevillningsutskottet får 27 ledamöter, varvid man synes ha räknat med att utskottet i framtiden skall kunna arbeta på tre avdelningar. Grunderna för fördelningen av ärenden mellan lagutskotten skall i framtiden fastställas av riksdagen.

Någon grundlagsändring, som direkt tar sikte på *riksdagens budgetbe-*

handling, genomfördes inte vid den partiella författningsreformen. Grundlagberedningen föreslog emellertid (SOU 1967: 26 s. 128 f.) vissa åtgärder för att stärka budgetdeputerades ställning och på så sätt uppnå bättre samordning av arbetet inom de budgetberedande utskotten. Sålunda förordade beredningen att de deputerade skulle få en sammansättning, som bättre än den nuvarande svarar mot budgetärendenas fördelning på de olika budgetutskotten. Det syntes vidare beredningen finnas anledning att föreskriva att de deputerade skall hålla visst minsta antal sammanträden under varje riksdag. De deputerade borde, slutligen, förses med ett effektivt sekretariat. Med den utbyggnad av deputerades sekretariat, som beredningen förordade, ansåg den att de deputerade skulle få i stort sett samma arbetsmöjligheter som ett utskott. — De av grundlagberedningen föreslagna åtgärderna i fråga om budgetberedningen föranleder föreskrifter endast i riksdagsstadgan eller i andra bestämmelser jämlikt 78 § RO. Beslut om nya sådana bestämmelser i anledning av övergången till enkammarriksdag kommer att fattas av riksdagen 1970.

3 Grunddrag i det nuvarande utskottsväsendet

Av de genomgående drag, som kan urskiljas i det svenska utskottsväsendet, skall här uppmärksamheten fästas på följande.

a) Ärende, i vilket riksdagen har att fatta beslut, skall regelmässigt dessförinnan beredas i utskott. *Beredningstvång* kan sålunda sägas föreligga.

b) Utskotten är skyldiga att avge betänkanden över samtliga remitterade ärenden. Ett *behandlingstvång* för utskotten är för handen.

c) Den dominerande utskottstypen är *ständigt utskott*. Härmed menas ett utskott, som anges i författning och som tillsätts vid varje riksmöte för att bereda bestämda slag av ärenden. Motsatsen till ständigt (fast) utskott utgör tillfälligt (särskilt) utskott, som inrättas genom ett särskilt beslut av riksdagen för beredning av speciell fråga.

d) Huvudprincipen för fördelningen av ärenden mellan de ständiga utskotten är statsrättsligt-funktionell. Indelningen i utskott följer således i stort riksdagens skilda funktioner: lagstiftning, beskattning och utgiftsreglering. Utskotten kan sägas vara *funktionsutskott*.

Mot funktionsprincipen står en annan princip, som innebär att ärendena fördelas mellan utskotten efter sin tillhörighet till skilda sakområden, fack, detta vare sig ärendena rör lagstiftning, utgiftsanslag eller annat. Sålunda bildade utskott kan benämnas fackutskott. Fackindelningsprincipen har i gällande rätt på en del punkter brutit igenom och kompletterat funktionsprincipen. Vissa statsregleringsärenden bereds av andra utskott än statsutskottet, nämligen banko- och jordbruksutskotten. Några grupper av lagstiftningsärenden behandlas i banko- och bevillningsutskotten. Och fördelningen av lagstiftningsärenden mellan lagutskotten inbördes bygger på ämne. Som ett uttryck för fackprincipen kan man också se fördelningen av huvudtitlar mellan statsutskottets avdelningar.

e) Det svenska utskottsväsendet är i detalj reglerat i grundlag. Det uppvisar därför en mycket hög grad av *stabilitet*.

4 Tidigare förslag m. m.

När förslag till mera genomgripande förändringar i utskottsorganisationen framlagts under detta sekel, har de i allmänhet haft sin utgångspunkt i strävandena att få till stånd en bättre utskottsberedning av budgeten. Riksdagens budgetarbete har ansetts vara splittrat, och man har efterlyst åtgärder för att åstadkomma större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet. Härvid har intresset riktats inte blott mot utskottsberedningen utan också mot tidsschemat för de olika momenten i statsregleringen. I det följande lämnas en redogörelse för vissa av de förslag, som framkommit i fråga om riksdagens utskottsorganisation och budgetarbete. Som en bakgrund till grundlagberedningens egna överväganden refereras de resonemang, som förts kring budgetbehandlingen. För en fylligare framställning beträffande riksdagens budgetarbete må hänvisas till redogörelserna i SOU 1959: 16, i SOU 1963: 18 s. 85—90, 93—98 och 107—118 samt i Samhälle och riksdag, IV, Riksdagens arbete och arbetsformer, s. 295—313.

I en *motion 1915* ifrågasattes att ett speciellt utskott, benämnt budgetutskottet och bestående av delegerade från stats-, bevillnings-, banko- och jordbruksutskotten, skulle anordnas med uppgift att utföra den enhetliga behandlingen av riksstaten. Allt det första utredande utskottsarbetet, intill dess riksdagen fattat provisoriska beslut, skulle fortfarande verkställas av vederbörande utgiftsutskott för sig, men därefter skulle de ärenden, som provisoriskt avgjorts, remitteras till det nya budgetutskottet för att i samband med statsregleringen i sin helhet bringas på riksdagens bord till slutligt avgörande.

Konstitutionsutskottet intog i utlåtande över motionen en kritisk hållning till tanken på provisorisk budgetbehandling. Utskottet ansåg emellertid en förbättring påkallad i budgetarbetet i riktning mot ökad planmässighet och överskådlighet. En omläggning av arbetet kunde, yttrade utskottet, knappast bli fullt effektiv, utan att samtidigt ett ordnat samarbete på något sätt åstadkoms mellan de budgetberedande utskotten och närmast mellan stats- och bevillningsutskotten. Utskottet anmärkte emellertid att ett särskilt budgetutskott med den ungefärliga organisation, som i motionen antytts, synts

utskottet mindre lämpligt, då ett dylikt utskott både i och för sig och genom den dubbla sakbehandling, som det förutsatte, fick anses som en alltför tung apparat.

I en PM som utarbetats inom *budgetårskommittén* (1920) skisserades ett förslag av innebörd att statsutskottet skulle avskaffas och ersättas med ett flertal utskott. I princip skulle detta ske på sådant sätt, att för varje statsdepartement inrättades ett utskott, vilket behandlade departementets huvudtitel. Även vissa lagstiftningsfrågor, t. ex. rörande värnplikt och pensionsförsäkring, skulle kunna behandlas i budgetutskott. Genom den föreslagna anordningen skulle vinnas, att budgetärendenas behandling kunde utföras snabbt. För sammanhållande av budgetarbetet måste emellertid ett särskilt organ inrättas. I detta avseende ifrågasattes, att samtliga utskotts förslag i budgetärenden skulle underställas en allmän finansdelegation, som skulle bestå av ordförandena och vice ordförandena i de särskilda budgetutskotten, eventuellt med förstärkning av representanter för det utskott, som förberett vederbörande ärenden. — Kommitténs uppslag i nu angivna hänseenden ledde inte till beslut av statsmakterna.

Sakkunniga för utredning av frågan om riksdagens arbetsformer, den s. k. *Bissmarkska kommittén*, (SOU 1931:26) tog bestämt avstånd från tanken på en total omstöpning av utskottsväsendet. En sådan var enligt kommitténs mening inte påkallad. Erforderlig rationalisering kunde genomföras genom mindre ingripande åtgärder. I fråga om budgetbehandlingen yttrade kommittén bl. a. följande: Vid bedömande av kritiken mot formerna för budgetarbetets bedrivande i riksdagen torde icke böra förbises vissa omständigheter, som är ägnade att i någon mån reducera olägenheterna av systemet för budgetbehandlingen och därmed förminska kritikens räckvidd och bärkraft. I detta hänseende må i första hand framhållas, att riksdagen genom statsverkspropositionen redan från början får sig förelagd en med avseende å såväl inkomster som utgifter fullständig finansplan för det kommande budgetåret, vilken plan är avsedd att bilda och jämväl i stort sett utgör den fasta grunden för riksdagens finansarbete. Vad angår den påtalade uppdelningen av utgiftsärenden på flera utskott, är det visserligen sant, att denna uppdelning ur synpunkten av fasthet och konsekvens i budgetbesluten i och för sig är en olägenhet, men dennas betydelse för budgeten såsom helhet betraktad synes dock icke böra överskattas. Den alldeles övervägande delen av utgiftsärendena kvarligger fortfarande koncentrerad hos ett utskott. — Likväl ansåg kommittén att erinringarna icke helt saknade fog och att frågan om möjligheterna för en förbättring i riksdagens budgetbehandling i riktning mot ökad planmässighet och överskådlighet därför var förtjänt av allvarligt övervägande. Kommittén avvisade emellertid tanken på ett överbudgetutskott och på återprövningsrätt.

På förslag av kommittén infördes genom beslut åren 1932—33 budgetdeputerade samt bestämmelserna i 39 och 40 §§ RO om visst samarbete mellan de budgetberedande utskotten vid den slutliga budgetregleringen.

År 1939 hemställde riksdagen hos Kungl. Maj:t om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budget-

arbete i syfte att häri ernå större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet. Först 1957 tillmötesgick regeringen denna begäran genom att tillsätta den s. k. budgetkommittén.

Under mellantiden kom nya sakkunniga för utredning av frågan om revision av riksdagens arbetsformer (den s. k. *Bergquistska kommittén*, SOU 1947: 79) in på de nu aktuella spörsmålen. De alternativ till omläggning av budgetbehandlingen i utskott, som kommittén prövade, var följande:

a) uppdelning av budgetens utgiftssida på fackutskott, vilka skulle arbeta under inseende och kontroll av ett överbudgetutskott, och

b) ökad koncentration av behandlingen av budgetens utgiftssida till statsutskottet.

Enligt alternativ a) skulle för statsverksamhetens särskilda grenar inrättas fackutskott, som inte blott skulle behandla frågor rörande budgetens utgiftssida utan även till respektive områden hörande lagfrågor. Ett genomförande av detta alternativ skulle medföra att gällande huvudprincip för utskottsindelningen i den svenska riksdagen helt ersattes av en ordning som innebar att de förekommande ärendenas materiella natur blev normgivande för utskottsindelningen. För att trots den splittring av budgetarbetet, som vid en sådan utskottsindelning blev ofrånkomlig, vinna garantier för enhetlighet och planmässighet i budgetarbetet skulle det vara nödvändigt att inrätta ett överbudgetutskott, som också skulle få till uppgift att företräda allmänna finansiella synpunkter under utskottens budgetarbete. Vissa skäl kunde enligt kommitténs mening anses tala för en organisation av skisserad art för anslagsfrågornas utskottsbehandling. Det kunde förutses att dessa ärenden skulle kunna prövas med än större sakkunskap, om de hänsköts till särskilda fackutskott. Sammanförande av utskottsbehandlingen av alla materiellt likartade frågor, oavsett om de var lag- eller anslagsfrågor, till samma utskott syntes också kunna medföra avsevärda fördelar. Enligt de sakkunnigas uppfattning var dock nackdelarna större än fördelarna av en på fackutskott uppdelad behandling av budgetens utgiftssida. En väsentlig förutsättning för att det skisserade systemet skulle kunna fungera på ett tillfredsställande sätt syntes vara att det för dess genomförande nödvändiga överbudgetutskottet å ena sidan fungerade så smidigt att det inte fördröjde riksdagsarbetet, å den andra kunde få tillräcklig auktoritet för att hävda de vidare statsfinansiella synpunkter, som icke kunde förväntas bli tillgodosedda i fackutskotten. Kommittén ansåg det inte sannolikt att ett överbudgetutskott framgångsrikt skulle kunna lösa båda dessa uppgifter. Skulle detta utskott kunna hävda sig mot fackutskotten, måste det enligt kommitténs mening gå in på en tämligen långtgående detaljgranskning av fackutskottens förslag till utlåtanden. En sådan granskning skulle leda till en tidsödande dubbelbehandling, som direkt motverkade strävandena att rationalisera riksdagsarbetet. En omorganisation, som ledde till sådant resultat, kunde kommittén inte förorda. Skäl ansågs dessutom tala för att budgetbehandling i särskilda fackutskott inte skulle komma att främja sparsamhet vid anslagsfrågornas utskottsbehandling. I synnerhet borde detta bli fallet, om överbudgetutskottet med hänsyn till

kravet, att riksdagsarbetet skall kunna avslutas i rimlig tid, eller av annan anledning inte förmådde utöva en effektiv kontroll över fackutskotten. Intresserade specialister, som i stor omfattning torde komma att ingå i fackutskotten, skulle sannolikt visa större frikostighet än ett utskott med statsutskottets sammansättning och traditioner. — De skäl som avhöll kommittén från att rekommendera en ytterligare uppdelning av budgetarbetet inom utskott syntes den kunna anföras som argument för en ännu mer än hittills till statsutskottet koncentrerad anslagsprövning. Kommittén stannade emellertid till slut för att förorda bara några smärre ändringar.

En av ledamöterna, Harald Hallén, reserverade sig mot kommitténs ställningstagande till förmån för fackutskott. Han framhöll att man ej sett exempel på att andra anslagsbeviljande utskott än statsutskottet, såsom jordbruks- och bankoutskotten, »försökt lansera en anslagspolitik, som brustit i ansvar för andra anslagsbehov genom att söka för sina speciella arbetsområden tillförsäkra sig om oskäligt stegrade belopp». Ett överbudgetutskott behövde enligt Halléns mening inte nödvändigtvis inrättas.

I proposition 1948: 244 (s. 67) instämde departementschefen i kommittémajoritetens uppfattning och uttalade, att man inte i dåvarande läge borde överväga någon mera genomgripande reform av utskottsväsendet.

I skrivelse 1955 till författningsutredningen framhöll *budgetdeputerade,* att de deputerade enligt en samfälld mening bland dem inte i sin nuvarande form fyllde sitt ändamål att främja ökad sammanhållning av och bättre överblick över riksdagens budgetarbete. För att de skulle fylla sin uppgift att utgöra ett sammanhållande och normgivande organ för riksdagens budgetbehandling krävdes en fastare och mera auktoritativ organisation än den nuvarande. Budgetdeputerade ville därför framhålla angelägenheten av att författningsutredningen ägnade spörsmålet sin uppmärksamhet.

I *motioner 1956* framkom delvis nya synpunkter. I diskussionen om de praktiska möjligheterna att uppnå större planmässighet i riksdagens budgetarbete syntes numera, anfördes det i ett motionspar, framför allt böra beaktas att statsbudgetens i grunden ändrade struktur och dess alltmera markerade uppgift att utgöra ett redskap för den ekonomiska politiken uppenbarligen krävde ett särskilt forum på beredningsstadiet i riksdagsarbetet. Bristen på en mera samordnad utskottsbedömning av statsverkspropositionens finansplan under ett tidigt skede av riksdagens budgetbehandling föreföll vara en anmärkningsvärd svaghet. Med nuvarande organisation syntes det knappast finnas utrymme för ett samlat förberedande ställningstagande från riksdagens sida till finansplanen. — Den främsta uppgift som i övrigt syntes motionärerna böra åvila ett sammanhållande budgetorgan i riksdagen var att verka för en koncentration av budgetarbetet till de statsfinansiellt mest betydelsefulla områdena.

Budgetkommittén avgav sitt betänkande år 1959 (SOU 1959: 16). Den sammanfattade bakgrunden till sitt uppdrag på följande sätt.

Riksdagens upprepade framstötar om en utredning angående en omläggning av riksdagens budgetarbete torde få ses mot bakgrunden av den

allt mera dominerande roll i svensk politik som finanspolitiken kommit att spela under efterkrigstiden. Man har haft en känsla av att det behövs en bättre samordning och sammanhållning av riksdagens anslagsbeslut än för närvarande. I själva verket synes man sakna en instans inom riksdagen som fyller de funktioner som finansministern utövar vid regeringens budgetarbete.

För det första synes tanken vara, att riksdagen nu inte har tillräcklig överblick över de olika utskottens och utskottsavdelningarnas anslagsprövning med hänsyn till skattekonsekvenserna. Med andra ord synes riksdagens hemställan om en utredning bottna i en strävan att få till stånd en närmare förbindelse mellan utgifts- och inkomstsidorna vid budgetbehandlingen i riksdagen. Man kommer här in på frågan om riskerna för att riksdagsutskottens och dess avdelningars förslag till ändring av Kungl. Maj:ts anslagsäskanden kan spränga den samlade utgiftsramen och därför exempelvis resultera i ett senare automatiskt behov av skattehöjningar. I det sammanhanget har också frågan om riksdagens hänsynstagande till budgetens samhällsekonomiska betydelse kommit i blickfältet.

För det andra torde i önskemålet om en bättre samordning och överblick över riksdagens budgetarbete även ligga behovet av större enhetlighet vid anslagsprövningen, d. v. s. en strävan hos riksdagen att erhålla ökade möjligheter till en avvägning av anslagstilldelningen för olika ändamål inom en fixerad total utgiftsram. Det har vid kommitténs hearings framskymtat, att det flera månader utsträckta budgetarbetet i riksdagen särskilt i vissa parlamentariska lägen kan innebära risker för ojämnheter i fråga om anslagsbesluten, i den meningen att ett visst område oavsiktligt kan bli bättre tillgodosett än ett annat på grund av att budgetbehandlingen sker faktiskt tämligen isolerat i de skilda utskottsavdelningarna och utskotten.

För det tredje synes den uppfattningen råda, att nu berörda svagheter allvarligt reducerar riksdagens självständighet gentemot Kungl. Maj:t vid budgetprövningen, så att riksdagens möjligheter att konsekvent hävda andra budgetalternativ än regeringens i praktiken är mycket begränsade.

Budgetkommitténs förslag avsåg 1) att göra det möjligt för riksdagen att ta ställning till finansplanen och nationalbudgeten m. m., 2) att tillskapa en samordnande instans för riksdagens budgetarbete och 3) att införa en viss återprövningsrätt i budgetfrågor.

För det första ville alltså kommittén föreslå att finansplanen med nationalbudgeten vid riksdagens början skulle remitteras till något riksdagens organ, vars utlåtande i ämnet borde föreligga senast i mitten av februari. Detta utlåtande avsågs skola ligga till grund för en särskild finansdebatt under senare hälften av februari. Härvid förutsatte kommittén, att remissutlåtandet över finansplanen och nationalbudgeten fick en allmän och principiell karaktär på samma sätt som bankoutskottets dechargeutlåtande, och icke innebar en definitiv fastlåsning av vare sig den totala utgiftsramen eller beskattningens storlek. Utlåtandet syntes böra utmynna i en omförmälan för riksdagen angående utskottets behandling av finansplanen och nationalbudgeten på samma sätt som nu sker beträffande bankoutskottets punkt i dechargeutlåtandet om penning- och valutapolitiken. Denna omförmälan skulle av kammaren läggas till handlingarna med godkännande antingen av utskottets uttalande eller av uttalande enligt reservation. Beträf-

fande vilket utskott som lämpligen borde komma i fråga för behandlingen av finansplanen och nationalbudgeten hade olika alternativ diskuterats inom kommittén. Sålunda hade ingående prövats om något av de befintliga ständiga utskotten borde kunna också svara för dessa nya uppgifter, i främsta rummet bankoutskottet eller statsutskottet. Sedan detta alternativ av skilda skäl fått förfalla, hade kommittén beslutat förorda, att uppgiften att behandla finansplanen och nationalbudgeten lades på den samordnande instans som kommittén föreslog. Enligt kommitténs mening borde också de allmänna avsnitten i kompletteringspropositionen behandlas av samordningsinstansen.

Budgetkommittén ansåg för det andra att något slags överbudgetutskott behövdes. Sedan kommittén utmönstrat tanken på en speciell avdelning av statsutskottet som samordningsinstans, återstod för kommittén alternativen med ett »finansutskott» eller en förstärkt budgetdeputation. Egentligen var skillnaden mellan dessa båda alternativ enligt kommittén inte så stor — försåvitt man inte tänkte sig en ändrad organisation av statsutskottet — utan kanske närmast en namnfråga. Emellertid framstod det såsom en enklare och mindre radikal omstöpning av formerna för riksdagens budgetarbete, om budgetdeputationen förstärktes och tillades utvidgade funktioner. Av dessa så att säga psykologiska skäl hade kommittén stannat för att föreslå en förstärkt och utbyggd budgetdeputation såsom samordningsinstans. På denna förstärkta budgetdeputation borde enligt kommitténs mening tillämpas RO:s bestämmelser för utskott. Med hänsyn till den därmed följande självständigheten gentemot övriga ständiga utskott föreslog kommittén att benämningen skulle ändras till budgetdelegationen. — Ledamoten Elis Håstad hade dock såsom alternativ velat framföra tanken på en mera radikal ändring av utskottsorganisationen. Enligt detta alternativ skulle statsutskottets nuvarande avdelningar ombildas till »fackutskott» i stil med jordbruksutskottet — alltså ett försvarsutskott, ett socialutskott o. s. v. Över dessa utskott skulle sedan såsom ett samordnande organ inrättas ett särskilt finansutskott. De övriga ledamöterna av budgetkommittén ansåg dock detta förslag i dåvarande läge vara en alltför genomgripande omstöpning av formerna för riksdagens budgetarbete. — I fråga om budgetdelegationens arbetsformer föreslog kommittén att utskottens utlåtanden i budgetfrågor skulle direkt överlämnas till budgetdelegationen, vilken med eget yttrande skulle vidarebefordra utlåtandena till kamrarna. Då det torde få förutsättas att budgetdelegationens yttranden i flertalet fall endast kom att utmynna i kortfattade tillstyrkanden eller uttalanden att delegationen inte hade något att erinra, ansåg kommittén att den fördröjning i ärendenas handläggning, som skulle bli en följd av denna arbetsordning, skulle komma att sakna nämnvärd betydelse. — Såsom grundval för sin verksamhet skulle budgetdelegationen givetvis ha den principiella, allmänna ståndpunkt till budgetpolitiken som riksdagen tagit vid finansdebatten under senare hälften av februari på basis av delegationens utlåtande över finansplanen och nationalbudgeten. Härutöver borde budgetdelegationen få rätt att ta egna initiativ beträffande budgetarbetets uppläggning och ge-

nom lämpligt underhandsförfarande avge rekommendationer till de övriga utskotten beträffande anslagsprövningens och bevillningsarbetets inriktning under arbetets gång. Självklart ansågs vara, att budgetdelegationen fortlöpande följde resultatet av riksdagens budgetarbete och med täta mellanrum publicerade sammanställningar över det aktuella budgetläget. Det föreföll även naturligt att budgetdelegationen såsom samordnande organ i budgetfrågor fick överta uppgiften att »uppgöra förslag till riksstat». Delegationen borde slutligen vara riksdagens centrala organ för alla budgettekniska frågor och vara försett med ett effektivt kansli, vari skulle ingå statsfinansiellt och samhällsekonomiskt skolade tjänstemän. — För att budgetdelegationen skulle få den erforderliga tyngden såsom samordningsinstans måste, anförde kommittén slutligen, det villkoret uppställas, att utskottets ledamöter kom att utgöras av riksdagens ledande krafter. Kommittén föreslog, att antalet ledamöter sattes till sexton.

Gentemot tidigare förslag om »provisoriska» budgetbeslut respektive mer än en »läsning» ville budgetkommittén framhålla de politiskt-psykologiska svårigheterna att revidera och ta tillbaka tidigare ställningstaganden, vilka redan anammats av medborgarna. En ytterligare komplikation ansågs vara, att det i många fall torde bli svårt för departementen och myndigheterna att med den korta tid, som i sådant fall skulle återstå till budgetårsskiftet, hinna med att förbereda verksamhetens anpassning till den av riksdagen fixerade ramen. Det skulle bli en besvärande koncentration av statsdepartementens och verkens arbete under juni månad, om riksdagens ställningstagande inte blev klart förrän i maj. Detta kunde resultera i krav på en förstärkning av förvaltningsapparaten. Av nu nämnda skäl hade kommittén stannat för att inte förorda ett system, där en andra läsning ingår såsom ett reguljärt inslag i riksdagens budgetarbete. Kommittén föreslog att de successivt fattade besluten i anslagsfrågor i princip skulle vara definitiva. Kungl. Maj:t förutsattes liksom hittills utfärda regleringsbrev allteftersom riksdagen fattat beslut, och myndigheterna skulle kunna vidtaga förberedande åtgärder för beslutens verkställighet. Emellertid ville kommittén föreslå en *möjlighet* till återprövning av redan fattade beslut i budgetfrågor. En sådan möjlighet kunde vara av värde exempelvis om under riksdagens lopp en konjunktursvängning inträtt. Kommittén förutsatte, att återprövningsrätten inskränktes till att avse endast anslags- och skattefrågor av väsentlig betydelse för statens inkomster och utgifter eller principbeslut av betydande räckvidd för framtiden och att återprövningen var att betrakta såsom en extraordinär åtgärd. Av praktiska skäl borde återprövningsrätten normalt knytas till behandlingen av kompletteringspropositionen mot vårriksdagens slut.

Budgetkommitténs betänkande föranledde inte något förslag till riksdagen.

Författningsutredningen (SOU 1963: 18 s. 82—129) ansåg att utskottsväsendet i den svenska riksdagen i huvudsak hade fungerat väl. Utredningen fann därför inte anledning att förorda mer genomgripande förändringar. Ständigt utskott borde alltjämt vara den huvudsakliga utskottstypen. Lag-

ärenden och finansärenden borde i princip beredas av skilda utskott. Utredningens förslag innebar emellertid i ett par hänseenden betydelsefulla nyheter, nämligen inrättande av en lagnämnd och en finansnämnd. Lagnämnden avsågs bli en instans, som skulle kunna ge lagärenden en ytterligare beredning vid sidan av den i de lagberedande utskotten. Finansnämnden skulle ha en samordnande funktion vid budgetberedningen och skulle dessutom bereda vissa ärenden, främst angående allmänt ekonomiska frågor. För budgetberedningen skulle statsutskottets fem avdelningar samt bevillnings- och jordbruksutskotten ersättas med sju finansutskott. Något särskilt bankoutskott skulle inte finnas.

Också författningsutredningen fann att de olägenheter, som var förenade med splittringen av riksdagens budgetarbete, framstod som uppenbara. För att råda bot härpå tog författningsutredningen i huvudsak upp budgetkommitténs ovan under punkterna 1) och 2) angivna förslag. Utredningens eget förslag innebär i fråga om budgetbehandlingen väsentligen följande: Som nyss nämnts inrättas ett särskilt utskott, finansnämnden. Till detta hänvisas direkt ärenden angående penning- och lånepolitiken samt ärenden av allmän betydelse för budgetarbetet. Bl. a. finansplan och nationalbudget remitteras således till finansnämnden för beredning. Nämndens betänkanden i ärendena förutsätts utmynna i förslag till uttalanden. I anslutning till betänkandet över finansplan och nationalbudget i budgetpropositionen äger en allmän finansdebatt rum i riksdagen. På grundval av debatten tar riksdagen ställning till nämndens förslag till uttalande. Härigenom kommer finansutskotten att få vissa riktlinjer för sitt arbete. Främst genom de angivna åtgärderna är sörjt för att en helhetsöverblick över det samhällsekonomiska och statsfinansiella läget åstadkoms inom riksdagen. Nämnden skall vidare tjäna som ett samordnande organ i budgetberedningen. För ändamålet skall samtliga betänkanden av finansutskott överlämnas till finansnämnden för ytterligare beredning, främst från statsfinansiell och samhällsekonomisk synpunkt. I regel antas finansnämnden kunna vidarebefordra finansutskottens betänkanden till riksdagen utan särskilt uttalande. Men finner nämnden det erforderligt, äger den avge eget betänkande i ärendet. Nämnden skall vidare svara för information angående budgetläget och för statsbudgetens fastställande samt utrustas med ett effektivt kansli.

Författningsutredningen avvisade tanken på en formlig rätt för riksdagen att återpröva redan fattade beslut i budgetfrågor. Något egentligt behov härav ansåg utredningen inte föreligga. Om regeringen fann att ett redan beslutat anslag borde höjas, kunde den sålunda under samma session inge proposition med tilläggsyrkande. Om den däremot ansåg anslaget för högt, skulle den kunna i motsvarande mån underlåta att verkställa det, om inte åtagna förpliktelser nödvändiggjorde verkställighet. För att i viss utsträckning öppna möjlighet att hävda alternativa linjer vid budgetbehandlingens slutskede föreslog emellertid författningsutredningen att minst en tredjedel av finansnämndens ledamöter skulle kunna få budgetärende bordlagt i nämnden i avvaktan på kompletteringspropositionen.

Vid *remissbehandlingen* av författningsutredningens betänkande fick förslaget att inrätta en finansnämnd så gott som genomgående positivt mottagande av de remissinstanser som yttrade sig särskilt över förslaget. Lagnämnden tillstyrktes av vissa remissinstanser medan andra ställde sig kritiska. I övrigt berörde remissyttrandena utskottsorganisationen i mycket begränsad omfattning. Vissa remissorgan ifrågasatte lämpligheten av författningsutredningens förslag att till finansnämnden skulle hänvisas också ärenden om riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet samt om lag eller annan författning rörande statsbudgeten, riksbanken och riksgäldskontoret.

En år 1965 tillsatt utredning om riksdagens personal- och förvaltningsorganisation m. m. (*riksdagens organisationsutredning*) fann i ett 1965 avgivet betänkandet med vissa förslag rörande effektivisering av riksdagsarbetet (s. 47, betänkandet fogat vid konstitutionsutskottets bet. 1965: 47) att riksdagens utskottsorganisation måste bli föremål för en grundlig och förutsättningslös prövning. Konstitutionsutskottet anslöt sig till denna mening.

5 Allmänna synpunkter på utskottsväsendet

De ärenden som riksdagen skall fatta beslut i måste vara grundligt förberedda innan de läggs fram för avgörande. Beredningen ombesörjs sedan lång tid i Sverige i utskott. Det svenska utskottsväsendet, som vid en internationell jämförelse framstår som väl utvecklat och omsorgsfullt organiserat, har förvärvat anseende som en förutsättning för riksdagens arbetsduglighet och möjlighet att varaktigt hävda sig som statsorgan. Det finns enligt grundlagberedningens mening anledning att även för framtiden slå vakt om utskottsberedningen. Vad grundlagberedningen i detta betänkande tar upp till behandling är inte utskottsväsendets existens utan bara dess organisation och, i någon mån, utskottens verksamhetsformer. Den främsta strävan är att fullfölja enkammarreformen genom att låta ett modernare synsätt prägla även utskottsväsendet. Lika väl som utskottsväsendets existens inte ställs under diskussion, lika väl måste man hålla fast vid den nu gällande principen att utskotten inte skall fatta några avgörande beslut i för statslivet viktiga frågor. De skall vara enbart beredningsorgan, och avgörandena skall fattas i kammaren efter offentlig debatt.

6 Drag i det nuvarande utskottssystemet, som bör bibehållas

Några röster har veterligen inte höjts mot beredningstvånget, behandlingstvånget för utskotten och systemet med ständiga utskott. Också grundlagberedningen är av den åsikten att någon ändring härvidlag inte bör komma till stånd.

Beredningstvånget är en garanti för en grundlig sakbehandling av riksdagsärendena och därmed ett villkor för riksdagens auktoritet och maktställning. Inte minst viktigt är att beredningstvånget i förening med bestämmelser om motionsrätt m. m. innebär att även minoriteter och enskilda riksdagsmän får sina förslag och särmeningar underkastade verklig prövning.

Ett *behandlingstvång* innebär en begränsning av utskottens möjligheter att påverka folkrepresentationens arbete. Särskilt i kombination med ett system med fasta utskott och författningsbestämd ärendefördelning skulle ett avskaffande av skyldigheten för utskotten att avge betänkanden över hänskjutna ärenden ge utskotten en opåkallat stark maktställning.

Det skulle kunna diskuteras om man skall behålla beredning i *ständiga utskott* såsom regelmässig behandlingsform eller om man helt eller delvis skall överge detta system och i motsvarande mån tillsätta särskilda utskott.

Särskilda utskott enligt de nuvarande bestämmelserna i 36 § RO har hittills varit undantagsföreteelser. Under åren 1950—1968 tillsattes endast tio särskilda utskott. Det finns ingen anledning att generellt ta avstånd från möjligheten att sätta till särskilda utskott.

Till förmån för en mera vidsträckt användning av särskilda utskott kan åberopas att det blir möjligt att uppdraga beredningen av ett ärende åt personer, som har särskilt intresse för och särskild sakkunskap i ärendet. Överhuvudtaget blir ett sådant system mycket lätt att anpassa till ändrade omständigheter.

Övergången till särskilda utskott behövde ej vara fullständig. Man skulle, ungefär som i Danmark, kunna behålla ett antal ständiga utskott för vissa typer av ärenden och hänvisa de återstående till särskilda utskott. I den mån man litar till särskilda utskott är det vidare, alltjämt efter danskt mönster,

möjligt att i efterhand hänvisa andra frågor dit än dem för vilka utskotten tillsatts.

Ett system, där principen om beredning i fasta utskott är förhärskande, förefaller emellertid på flera punkter vara överlägset. I en dylik organisation blir utskottens sammansättning i regel oförändrad år från år. Genom att samma utskott — med i stor utsträckning samma ledamöter — genom åren bereder ärenden av likartat slag, uppnår man ett stort mått av sakkunskap, konsekvens och enhetlighet i bedömningen. De olägenheter, som en större användning av särskilda utskott härvidlag skulle medföra, förstärks av att de särskilda utskotten inte kan hålla sig med fasta sekretariat utan blir hänvisade till ledamöternas egen arbetskraft, till tillfälliga sekretariat eller till ett gemensamt sekretariat med mindre garantier för sakkunskap på de särskilda sakområdena. En annan olägenhet med särskilda utskott, om de förekommer i större myckenhet, är att beredningsarbetet blir svårt att administrera.

Enligt grundlagberedningens mening skulle en övergång till ett system med övervikt för särskilda utskott allvarligt försämra riksdagens möjligheter att bereda ärendena.

7 Kritiska synpunkter på det nuvarande utskottssystemet

7.1. Riksdagens budgetberedning

Riksdagens budgetarbete har under praktiskt taget hela 1900-talet varit föremål för kritik och diskussion. Kritiken har framför allt avsett utskottsberedningen. För de synpunkter, som därvid framförts, har lämnats en redogörelse ovan under 4. Som en resumé återges här författningsutredningens sammanfattning av kritiken (SOU 1963: 18 s. 114):

Någon samordning mellan inkomstbedömning och utgiftsprövning föreligger knappast, ej heller någon samordning av de principer, som tillämpas av de olika anslagsberedande utskotten. Någon helhetsöverblick av det samhällsekonomiska och statsfinansiella läget åstadkommes icke inom riksdagen. Betecknande är att finansplan och nationalbudget icke blir föremål för utskottsberedning eller uttalanden från riksdagens sida. Därtill kommer att riksdagens budgetbehandling är utsträckt över en lång tidrymd, under vilken budgetbesluten fattas successivt.

Den av författningsutredningen framförda kritiken synes alltjämt ha sin giltighet. Den kan snarare sägas ha fått större skärpa, allteftersom budgeten i stigande grad blivit ett instrument för styrning av de ekonomiska resurserna och för stabiliseringspolitiken. — Det synes inte möjligt att i förväg bedöma, om de åtgärder i syfte att aktivera budgetdeputerades verksamhet, som grundlagberedningen föreslog 1967, kan komma att få någon större praktisk betydelse.

7.2. Ledamotsantalet i de olika utskottsenheterna

Det kan hävdas att de skilda riksdagsärendena oavsett sin beskaffenhet bör bli föremål för beredning i likartade yttre former. Den nuvarande organisationen visar i detta avseende betydande ojämnheter. Särskilt faller i ögonen att sakbehandlingen i statsutskottet sker på fem avdelningar med sex ledamöter i varje, medan lägsta antalet ledamöter i annat utskott är 16. Genomförandet av den partiella reformen innebär en viss utjämning. Sålunda kommer varje avdelning inom statsutskottet att bestå av nio ledamöter,

4—914610

medan ledamotsantalet i övriga utskott, utom två, blir 17. Olikheterna mellan främst statsutskottets och dess avdelningars ledamotsantal å ena, och övriga utskotts å den andra sidan ter sig dock i längden knappast som acceptabla. Också med ett ledamotsantal av nio kan avdelning av statsutskottet komma att sakna ordinarie ledamot som företräder parti av icke obetydlig storlek.

Kritiken under denna punkt leder fram till frågan om inte en mera genomgripande förändring av utskottsorganisationen i riktning mot flera fristående utskott i stället för större utskott med indelning på avdelningar bör komma till stånd.

7.3. Indelningen i utskott efter funktionsprincipen

Den nuvarande principen för indelning i utskott, enligt vilken utskotten svarar mot riksdagens skilda befogenheter, är av gammalt datum. Den synes ha ett formalistiskt drag. I ett par avseenden svarar den emellertid mot ett verkligt behov. Främst gäller detta utgiftsprövningen. Det är onekligen ett önskemål att kunna se skilda utgiftsförslag i ett sammanhang och att kunna avbalansera dem mot varandra. De flesta anslagsfrågorna handläggs nu i statsutskottet. Ansvällningen av arbetsbördan har emellertid medfört att de reella avgörandena träffas i utskottets avdelningar. Dock får man antaga att blotta vetskapen om att ärendena passerar plenum kan verka återhållande på avdelningarnas utgiftspolitik.

Det är på den nu angivna punkten, som resonemanget under 7.2 får betydelse. Om det nämligen fasthålls att beredningen i utskott i fråga om alla ärenden skall ske i likartade former, synes statsutskottet inte kunna behållas. Ett statsutskott, där varje avdelning har t. ex. 15 ledamöter, skulle få totalt 75 ledamöter, vilket från flera synpunkter är oacceptabelt. Följes alltjämt funktionsgrundsatsen, får man i stället tänka sig att bilda flera (femsex) fristående utskott för utgiftsprövning vid sidan av jordbruks- och bankoutskotten (alltså ungefär vad författningsutredningen föreslog). Därmed har emellertid den möjlighet till överblick och avvägning i utgiftspolitiken, som indelningen i funktionsutskott ändock givit, väsentligen gått förlorad. Det redan nu föreliggande intresset av samordning och enhetlighet inom budgetbehandlingen, som med det sagda skulle ytterligare accentueras, får tillgodoses på annat sätt. Detta förefaller också möjligt (se nedan under 10.). I den mån nu ärendefördelningen efter funktionsprincipen förlorar sin betydelse för en samlad bedömning av utgiftspolitiken, får kritiken mot principen i fråga ökat spelrum.

Med gällande ordning kommer ofta närliggande frågor att behandlas av olika utskott. Enligt 55 § 1 mom. sista stycket RO råder förbud mot att i en och samma motion sammanföra flera »mål» av olika beskaffenhet. Motsvarande förbud finns emellertid inte i fråga om propositioner, och det förekommer inte så sällan att delar av en och samma proposition hänvisas till skilda utskott. I sådana och andra fall kan följden bli dubbelarbete i utskotten och stundtals också i riksdagens plenum.

En viktigare invändning synes vara att en sammanhållen bedömning av frågor med inbördes sakligt sammanhang inte kan komma till stånd i önskvärd omfattning. Så t. ex. bereder ett lagutskott frågor om reglering av påföljderna i brottsbalken och statsutskottet begäran om anslag till kriminalvården, medan en motion om åtgärder mot ökad brottslighet torde hänvisas till allmänna beredningsutskottet. Civilförsvarets planläggning och organisation behandlas som en budgetfråga av statsutskottet, civilförsvarslagen av andra lagutskottet. Exemplen kan mångfaldigas. Och denna brist på samlat grepp över ett ämne uppvägs i allmänhet inte av någon långtgående specialisering inom utskotten. Inte så sällan har i stället lagutskotten och vissa avdelningar inom statsutskottet att handlägga innehållsmässigt inbördes ganska disparata ärenden.

I en del fall fäller på ett särskilt påtagligt sätt formella kriterier avgörandet i fråga om vilket utskott, som skall bereda ett ärende. Är t. ex. en förmån reglerad i statsbidragskungörelse handläggs ett ärende härom, även såvitt avser författningen, i statsutskottet. Upptas förmånen i lag, såsom beträffande barnbidrag och folkpensioner, bereds lagfrågan i lagutskott och anslagsfrågan i statsutskottet. Sedan riksdagen väl har tagit ställning i lagstiftningsärendet, är behandlingen i statsutskottet en formalitet. Motsatsen kan också förekomma. Vissa reformer har förberetts genom principbeslut av riksdagen. Förslaget härtill från regeringen har inte varit åtföljt av lagtext. Sådana förslag har regelmässigt hänvisats inte till lagutskott utan till statsutskottet. Principbeslutet har sedan ofta fullföljts genom ett lagförslag. Beredningen av detta i lagutskott reduceras då vanligen till ett detalj- och formalarbete.

Till illustration av det sagda lämnas några slumpvis valda exempel från 1969 års vårriksdag på fall, där samma ärende eller sakligt närliggande ärenden hänvisats till olika utskott.

Lokaliserings- och regionalpolitiken behandlades av såväl statsutskottet (69: 57) som bankoutskottet (69: 30), vilket föranledde två olika debatter i kamrarna. — Frågor om statsbidrag till de politiska partierna bereddes av statsutskottet (69: 60), medan en motion om utredning av det statliga partistödets konstruktion hänvisades till konstitutionsutskottet (69: 23). — Förslag till lag om pensionstillskott bereddes av andra lagutskottet (69: 41). Frågan om medelsanvisning i anledning av förslaget handlades inom statsutskottet (69: 53). — En proposition om allmänna riktlinjer för omorganisation av bilregistreringen remitterades till tredje lagutskottet, i vad den avsåg ändringar i vägtrafikförordningen (69: 30), till bevillningsutskottet, såvitt angick fordonsskatt (69: 32), och till statsutskottet i övriga delar (69: 42). — Förslag i statsverkspropositionen om bidrag till sjukförsäkringen behandlades i statsutskottet (69: 5), medan motioner om sänkning av statsbidraget till de allmänna försäkringskassorna, innebärande en ändring i lagen om allmän försäkring, handlades inom andra lagutskottet (69: 2). — Förslag på det studiesociala området, som innebar ändringar i studiehjälpsreglementet (avseende studerande i gymnasier m. fl. jämställda läroanstalter) och i studiemedelsförordningen (avseende studerande vid

universitet m. m.), hänsköts till beredning inom andra lagutskottet (69: 38). Frågorna om anslag till ändamålet behandlades av statsutskottet (69: 51). Detta utskott avgav också utlåtande över propositionen angående utbildningens organisation vid filosofisk fakultet m. m. jämte motioner (69: 34). — Allmänna beredningsutskottet, slutligen, handlade motioner om åtgärder beträffande den äldre arbetskraftens sysselsättning (69: 45). Frågorna om anslag för arbetsmarknadsändamål m. m. bereddes av statsutskottet (69: 58).

8 Alternativet med ett fackutskottssystem

8.1. Allmänna synpunkter

Mot bakgrunden av den framförda kritiken tecknar sig en ny utskottsorganisation, i princip byggd på ärendenas fördelning efter materiella grunder. Fördelarna med ett fackutskottssystem torde motsättningsvis framgå av den ovan framförda kritiken mot funktionsutskotten. Dubbelarbete i utskotten kan sålunda undvikas i större utsträckning än nu. Flertalet frågor inom ett ämnesområde kan hållas samlade inom samma utskott, samtidigt som utskottsledamöterna i allmänhet får tillfälle att mer än för närvarande koncentrera sin insats till *ett* sakområde. Detta torde stärka sakkunskapen inom utskotten och främja en kompetent och grundlig beredning av riksdagsärendena. Särskilt må framhållas att samma utskott kommer att bereda lagregler för en viss verksamhet och bedöma kostnaderna för verksamheten.

En integration av materiellt samhörande anslags- och lagstiftningsfrågor inom ett utskott torde ligga i linje med lösningar, som valts i jämförbara fall. Sålunda är i andra länders parlament handläggning i fackutskottet den förhärskande beredningsformen. Inom de svenska oppositionspartiernas riksdagsgrupper finns fasta kommittéer med uppgift att granska propositioner och utarbeta förslag till partimotioner. Också dessa beredningsorgan bevakar var sitt ämnesområde och har vanligen som medlemmar riksdagsledamöter från såväl lagutskott som anslagsbeviljande utskott, vilka handlägger ärenden inom kommitténs kompetensområde. Erinras må också om departementsreformen 1965 enligt vilken departementsorganisationens tidigare tudelning på i princip en statssekreterar- och en expeditionschefsavdelning upphävdes och i stället tillskapades arbetsenheter, som inom avgränsade sakområden svarar för såväl arbetet med planering och riktlinjer som handläggning av tillämpningsfrågor och löpande ärenden. I stället för den dittillsvarande indelningen efter ärendenas art fick man alltså en indelning efter ärendenas sakliga sammanhang.

I en på indelning i ämnesområden baserad utskottsorganisation lär ett allmänt beredningsutskott kunna undvaras. Det torde stå utom tvivel att det är förenat med svårigheter för det nuvarande allmänna beredningsutskottet och dess kansli att agera med sakkunskap på snart sagt alla områden.

Som inledningsvis framhållits överväger grundlagberedningen en omläggning av riksdagens arbetsår och av det statliga budgetåret. Något förslag i dessa och därmed sammanhängande frågor kan inte väntas förrän vid nyår 1972. Hittillsvarande överväganden pekar emellertid mot en ordning enligt vilken budgetåret skulle sammanfalla med kalenderåret, riksdagens arbetsår börja 1.9, då budgetförslaget framläggs, och budgeten fastställas allra senast 15.12. Detta innebär en viss förkortning av tiden för riksdagens budgetbehandling. Arbetet under hösten måste koncentreras till budgetbehandlingen. Den nuvarande utskottsorganisationen, byggd på tanken att skilda utskott handlägger lagfrågor och budgetfrågor, är svår att anpassa till den skisserade modellen. Annorlunda skulle förhållandet bli med ett fackutskottssystem. Budgetbehandlingen kommer i detta att spridas på ett stort antal utskott, som vart och ett får endast en mindre del av anslagsprövningen på sin lott. Detta ökar betydligt möjligheterna att hinna med budgetbehandlingen på den kortare tiden. Samtidigt främjas en jämn arbetsfördelning för utskotten över hela riksdagsåret, eftersom samma utskott under våren kan bereda andra ärenden, lagfrågor samt princip- och organisationsfrågor, för vilkas behandling föga utrymme stått till buds under höstmånaderna.

8.2. Handläggningen av budgetärenden

Ett renodlat fackutskottssystem är emellertid inte utan nackdelar. Budgetbehandlingen fördelas på ett stort antal utskott. Den från andra synpunkter önskvärda specialiseringen kan tänkas medföra att utskottsledamöterna känner sig som målsmän för en viss gren av den offentliga verksamheten och blir inställda på att gynna denna utan tillräcklig hänsyn till helheten eller den samhällsekonomiska balansen. Krav på bättre sammanhållning av budgetberedningen har ju väckts redan under nuvarande system. Dessa krav får större tyngd i ett fackutskottssystem. Det förefaller emellertid möjligt att genom särskilda åtgärder inom ramen för ett sådant system i stor utsträckning tillmötesgå önskemålen om överblick över utgiftsbehandlingen och helhetssyn på budgetpolitiken och den ekonomiska politiken och att därigenom också eliminera de ifrågavarande nackdelarna. Grundlagberedningen föreslår i det följande att ett särskilt utskott, finansutskottet, inrättas med huvudsaklig uppgift att bevaka de nämnda synpunkterna. Med vilka medel detta utskott bör verka och hur riksdagens budgetbehandling i övrigt kan utformas, kommer att utvecklas under 10.3.

8.3. Behandlingen av lagstiftningsärenden

En svaghet hos ett renodlat fackutskottssystem kan sägas vara att riksdagen skulle kunna gå miste om den överblick över rättsordningen, som enligt nuvarande ordning följer av ärendenas behandling i lagutskott. Det skulle därför kunna finnas skäl att ta upp författningsutredningens tanke att inrätta en särskild lagnämnd. Enligt den utredningens förslag skulle, med visst undantag, till lagnämnden hänvisas av annat utskott avgivet betänkan-

de i lagärende, om vid riksdagens behandling av ärendet minst en tredjedel av riksdagens ledamöter biträdde yrkande därom. Grundlagberedningen kan emellertid för sin del inte se att det skulle vara behövligt eller lämpligt att låta en dylik lagnämnd ingå i utskottsorganisationen.

Det kan till en början konstateras att behovet av samordning mellan de lagberedande utskotten inte är lika framträdande som i fråga om de budgetberedande. Vidare förefaller det befogat att anta att tyngdpunkten i utskottens granskning av lagärenden bör ligga på förslagens sakliga innehåll och inte på deras lagtekniska utformning. En sådan inställning ter sig naturlig inte minst med tanke på den grundlighet, som kännetecknar de tidigare skedena av den svenska lagstiftningsproceduren. Man kan erinra om upprustningen under senare år av regeringens lagstiftningsorgan. Beredningen förutsätter också att väl kvalificerad, juridisk personal i fortsättningen liksom nu kommer att biträda utskotten vid handläggningen av samtliga lagärenden.

Man kan dock inte helt bortse från det befogade i kravet på överblick över rättssystemet under riksdagens beredningsarbete. Det finns emellertid en annan väg att i viktiga delar tillgodose detta krav än att tillskapa ett särskilt organ med enda uppgift att överpröva andra utskotts utlåtanden i lagärenden.

Redan inrättandet av ett finansutskott, som ju skall tillgodose riksdagens budgetreglerande funktion, innebär en modifikation i normen om utskottens indelning efter materiella grunder. Ytterligare avsteg från fackindelningsprincipen bör kunna göras i fråga om ärenden, där andra moment än de som bestämmer saktillhörigheten i egentlig bemärkelse tilldrar sig särskilt intresse och av hävd verkat sammanhållande. Mycket talar för att i utskottsorganisationen får ingå ett eller två utskott för beredning av just lagärenden, nämligen sådana som rör central civil-, straff- och processrättslig lagstiftning. Skälen härför kommer att utvecklas närmare under 12.7.

Modifieras fackindelningsgrundsatsen på sätt nu antytts, blir det möjligt att på ett centralt område bevara överblicken över lagstiftningen. Vidare föreslår grundlagberedningen i det följande en generell befogenhet för riksdagen att genom majoritetsbeslut hänvisa ett ärende som beretts av ett utskott till ett annat utskott för ytterligare beredning. Med stöd av denna bestämmelse blir det möjligt att låta ett lagutskott från sina speciella synpunkter granska ett lagstiftningsärende, i vilket ett fackutskott redan avgivit utlåtande. Genom de föreslagna åtgärderna är enligt grundlagberedningens mening sörjt för att beredningen inom ramen för ett fackutskottssystem blir inriktad på rättsliga bedömningar i den utsträckning det är påkallat.

Erinras må slutligen om att lagnämnden enligt författningsutredningens förslag delvis kunde sägas utgöra en ersättning för den dubbla behandling, som ett tvåkammarsystem erbjuder. Statsmakternas ställningsstagande i samband med beslutet om enkammarreformen 1968—1969 torde emellertid innebära att man ansett en övergång till enkammarsystem genomförbar utan den kompensation, som ligger i möjligheten till en dubbel utskottsberedning av lagärenden.

9 Sammanfattning av framställningen under 7.—8.

Den nuvarande behandlingen av budgeten i riksdagen är inte tillfredsställande. Budgetberedningen är splittrad och det brister i fråga om samordning såväl mellan inkomstbedömning och utgiftsprövning som mellan anslagsbesluten på olika utgiftsområden. Något ställningstagande från riksdagens sida till budgetens finanspolitiska och samhällsekonomiska konsekvenser görs inte, något som ter sig vanskligare ju mera budgeten ökar i betydelse som stabiliseringsfaktor. Det har vidare varit svårt att hävda alternativa riktlinjer för budgetarbetet. De förhoppningar om en bättre samordning som ställts till de år 1933 antagna bestämmelserna om samarbete mellan budgetutskotten, bl. a. genom budgetdeputerade, har inte infriats. — Beredningen i utskotten av de olika kategorierna av ärenden sker inte i likvärda former. Sålunda görs realprövningen inom statsutskottet på dess avdelningar av betydligt färre ledamöter än som svarar för beredningen inom andra utskott. — Principen om ärendenas fördelning mellan utskotten efter riksdagens statsrättsliga befogenheter medför i vissa fall onödigt dubbelarbete samt hindrar en sammanhållen bedömning av frågor inom ett och samma ämnesområde. Olikheter i formellt hänseende resulterar ibland i att sakligt likartade ärenden hänvisas till skilda utskott.

Redan önskemålet om i stort sett samma antal ledamöter i de skilda beredningsenheterna banar väg för en mera omfattande omgestaltning av hela utskottsorganisationen. Skall detta önskemål tillgodoses, lär sålunda statsutskottet komma att upplösas. Det finns då ännu större anledning att tillvarata de betydande fördelar, som synes vara förknippade med en övergång till ett system, där ärendena, av vad art de vara må, fördelas mellan utskotten efter sitt sakliga sammanhang. Beredningen av ärendena i sådana fackutskott bör kunna ske med omfattande sakkunskap och få stor kvalitativ tyngd. En utskottsorganisation, baserad på indelning efter sakområden, ökar behovet av åtgärder för enhetlighet och överblick i behandlingen av budgeten och för riksdagens ställningstagande till den ekonomiska politiken i stort. Genomförs dylika åtgärder, tillmötesgår man krav på reformer, som ansetts påkallade även inom ramen för nuvarande utskottssystem.

Enligt grundlagberedningens mening bör utskottsväsendet i den svenska riksdagen omgestaltas efter de riktlinjer, som nu angivits.

10 Samordningen av riksdagens budgetarbete

10.1. Inledning

Enligt en tankegång borde riksdagens successiva *budgetbeslut vara preliminära.* I slutskedet av budgetarbetet skulle man då kunna diskutera olika budgetalternativ och göra de justeringar som behövs. I viss mån skulle samma resultat kunna uppnås om man i stället väntade med att besluta om tyngre budgetposter till ett sent stadium av budgetarbetet. En annan tankegång är att man, för att motverka den splittring som följer av budgetberedningens uppdelning på flera utskott, skulle inrätta ett *samordningsutskott.* Ett sådant utskott skulle kunna granska de andra utskottens budgetutlåtanden. Det skulle dessutom bereda finansplanen och nationalbudgeten och därmed presentera ett underlag för en allmän finansdebatt i kammaren. Därigenom skulle de samhällsekonomiska aspekterna bli bättre beaktade i riksdagens budgetarbete.

10.2. Frågan om preliminära budgetbeslut m. m.

Frågan, om riksdagens anslagsbeslut är preliminära och kan prövas om när riksstaten fastställs, har varit föremål för delade meningar. I praktiken har emellertid besluten betraktats som definitiva allt eftersom de fattats. Fastställandet av riksstaten är i realiteten en expeditionsåtgärd, varigenom anslagsbesluten och övriga budgetbeslut sammanställs. Den ändring i 63 § RO som sker genom den senaste partiella författningsreformen (se SOU 1967: 26 s. 213) torde i praktiken inte medföra någon ändring härvidlag. Beredningen anser det för övrigt osannolikt att det kommer att visa sig möjligt att införa ett system med preliminära budgetbeslut. Det är å andra sidan inte nödvändigt att bestämmelserna om riksstaten nu bringas i överensstämmelse med det faktiska rättsläget. Dessa bestämmelser bör under grundlagberedningens fortsatta arbete övervägas i samråd med den nyligen tillsatta budgetutredningen.

Man torde alltså få räkna med att riksdagens budgetbeslut likaväl som dess övriga beslut även i framtiden måste anses i praktiken definitiva allt

eftersom de blir fattade. Budgetbesluten kommer också att expedieras successivt. Också de budgetberedande utskottens utlåtanden kommer att avges successivt. För kammarens del betyder detta att dess arbete liksom nu kan fördelas någorlunda jämnt under sessionen. Å andra sidan är det angeläget från samordningssynpunkt att varje utskott strävar efter att koncentrera sig till så få budgetutlåtanden som möjligt samt att också kammarbehandlingen av budgetärendena i görlig mån koncentreras i tiden. Sistnämnda önskemål torde kunna bli bättre tillgodosett än f. n. i det utskottssystem som grundlagberedningen förordar, där fler utskott än nu medverkar i budgetberedningen. Det blir en uppgift för riksdagsorganen att under talmanskonferensens ledning planera riksdagsarbetet så att samordningen av budgetbehandlingen underlättas.

Möjligheterna att främja överblick och samordning genom att vissa betydelsefulla budgetbeslut fattas på ett sent stadium är begränsade.

10.3. Samordningsutskott

10.3.1 *Obligatorisk överprövning av utskottsutlåtanden?*

En överprövning av alla budgetutlåtanden skulle, om den skulle göras effektivt, vara både betungande och tidsödande. Dessutom skulle den kunna väcka irritation mellan skilda riksdagsorgan och ge samordningsorganet (i fortsättningen kallat finansutskottet) en alltför inflytelserik ställning. Fackutskottens känsla av ansvar skulle kunna minska. Vidare skulle överprövningen ofta kunna visa sig otillräcklig som ett medel att säkra tillbörligt hänsynstagande till samhällsekonomin. En fråga med stor ekonomisk betydelse kan presenteras för riksdagen i annan form än som ett utarbetat budgetförslag, t. ex. som ett lagförslag. Den skulle därmed falla utanför finansutskottets granskning. Valde man i stället att låta finansutskottet granska alla utlåtanden som kunde tänkas få ekonomiska konsekvenser, skulle utskottets uppgifter svälla orimligt. Det skulle f. ö. inte alltid vara lätt att dra gränsen mellan de ärenden, som skulle passera finansutskottet, och övriga ärenden. Därtill kommer att utlåtandena skulle passera finansutskottet successivt; därigenom skulle dess möjlighet till överblick reduceras.

Grundlagberedningen anser därför att någon obligatorisk överprövning av fackutskottens utlåtanden eller av vissa sådana utlåtanden inte bör komma i fråga. Däremot kan det tänkas vara lämpligt att fackutskottsutlåtanden i särskilda fall granskas av ett finansutskott. Härtill återkommer grundlagberedningen under 10.3.3.

10.3.2 *Utskottsberedning av finansplanen*

Finansplanen innefattar i huvudsak dels regeringens prognos för den ekonomiska utvecklingen under det kommande budgetåret (eller så stor del därav som man anser sig kunna överblicka), dels en allmän beskrivning av den politik som regeringen anser att prognosen bör föranleda. I planen behandlas sysselsättningen, pris- och kostnadsstabiliteten, bytes- och be-

talningsbalansen, utvecklingen av produktion och inkomster, de offentliga och de privata investeringarna och den offentliga och den privata konsumtionen. Vidare berörs t. ex. arbetsmarknads- och lokaliseringspolitiken samt fördelningspolitiska spörsmål i vidsträckt mening. I planen beskrivs också i stora drag, hur regeringen i sitt budgetförslag prioriterat de olika statliga utgiftsområdena. — Till finansplanen fogas bl. a. nationalbudgeten och riksrevisionsverkets inkomstberäkning. Till den reviderade finansplanen (kompletteringspropositionen) fogas också den s. k. långtidsbudgeten, som avser att ange vad det under de närmaste åren kommer att kosta att fullfölja redan fattade beslut.

Det är enligt grundlagberedningens mening en klar brist i riksdagens budgetbehandling att finansplanen med bilagor inte blir föremål för en systematisk granskning i utskott som förberedelse för en allmän finansdebatt i riksdagen. Beredningen anser att det knappast är möjligt att få till stånd en rationell budgetprövning i riksdagen utan en sådan granskning. Det skulle bli en naturlig uppgift för ett finansutskott att göra granskningen. Finansdebatten skulle mynna ut i ett ställningstagande av riksdagen. Riksdagen skulle på så sätt kunna prestera en egen bedömning av de grundläggande budgetpolitiska frågorna. Det skulle bli bättre möjligheter att hävda alternativa riktlinjer för budgetarbetet, låt vara endast på ett förhållandevis tidigt stadium av riksdagens budgetbehandling. Genom riksdagens ställningstagande till finansutskottets utlåtande över finansplanen skulle fackutskotten få allmänna riktlinjer för sin budgetberedning. Härigenom bör man kunna få en bättre samordning av riksdagens budgetarbete. Om den diskuterade ordningen vidare medförde en intresseförskjutning i riksdagen från detaljer till större frågor i budgetarbetet, så skulle detta vara en vinning.

Möjligheterna att föra en framgångsrik konjunkturpolitik torde främjas av att det finns en allmänt spridd kännedom om och förståelse för de samhällsekonomiska problemen. En beredning i utskott av finansplanen samt en finansdebatt på grundval därav borde här kunna fylla en viktig funktion, särskilt i förening med en klarare och mer differentierad presentation i statsverkspropositionen av budgetens förmodade inverkan på samhällsekonomin i stort.

På grundval av det anförda föreslår grundlagberedningen att ett ständigt utskott, lämpligen benämnt finansutskottet, inrättas med uppgift att så snart som möjligt yttra sig över statsverkspropositionen, särskilt från samhällsekonomiska synpunkter. Som statsverkspropositionen f. n. är utformad kan uppgiften beskrivas som en beredning av finansplanen (med bilagor, bl. a. nationalbudgeten). Denna beredning bör leda fram till ett utlåtande tidigt under budgetsessionen, kanske omkring en månad efter riksdagens början. Motioner som under den allmänna motionstiden väcks med yrkanden om ändringar eller kompletteringar av regeringens uttalanden i finansplanen bör behandlas i utlåtandet. Detta bör få en allmän och principiell karaktär och inte innehålla bindande ramar för vare sig de totala utgifterna, för utgifterna för de enskilda fackutskotten eller för beskattningen.

Däremot bör finansutskottet kunna göra allmänna uttalanden om den grad av restriktivitet som bör iakttas vid utgiftsprövningen. Utskottets utlåtande över finansplanen bör ligga till grund för en allmän finansdebatt i riksdagen. Därvid bör riksdagen ta ställning till de uttalanden som utlåtandet och eventuella reservationer därtill utmynnar i.

Vid granskningen av finansplanen får finansutskottet ta ställning till frågor om avvägning mellan statsinkomster och statsutgifter, mellan inkomster av skilda slag — skatter, direkta eller indirekta, och lån — och mellan utgifter av skilda slag — t. ex. mellan investering och konsumtion.

Även den reviderade finansplanen (kompletteringspropositionen) bör remitteras till finansutskottet.

I det följande (specialmotiveringen under 38 § RO) kommer grundlagberedningen att förorda att finansutskottet skall bereda även ärenden av allmän penning- och valutapolitisk art. I själva verket är det naturligt att utskottet också i sina utlåtanden över finansplanerna — liksom riksdagen i finansdebatterna — kan gå in på dessa ämnen. I konjunkturpolitiken kan det ofta vara fråga om att avväga finanspolitiska medel mot penningpolitiska.

10.3.3 *Icke-obligatorisk granskning av utskottsutlåtanden? Samordning under hand?*

Riksdagsmajoriteten bör kunna remittera ett fackutskottsutlåtande till finansutskottet: här föreligger självfallet ingen fara för missbruk. Som grundlagberedningen kommer att utveckla närmare i det följande (under 13.2.3) är läget i viss mån annorlunda i fråga om möjlighet för minoritet att besluta om remiss. Enligt vad som föreslås där skall remiss till annat utskott alltid kräva majoritetsbeslut. — En möjlighet för det enskilda fackutskottet att remittera ärende till finansutskottet skulle kunna leda till att detta finge en alltför stor arbetsbörda. En rätt för finansutskottet att på eget initiativ ta upp ett fackutskotts utlåtande till granskning skulle i viss mån ge finansutskottet karaktär av överutskott och bör redan av detta skäl avvisas. Grundlagberedningen föreslår f. ö. i det följande (14.3.3) en begränsning för samtliga utskott av möjligheten att lägga fram förslag i fråga som är under behandling i riksdagen. Däremot vill beredningen föreslå att fackutskottet och finansutskottet gemensamt skall kunna bestämma att fackutskottet, lämpligen med eget yttrande, skall överlämna ett ärende till finansutskottet för fortsatt beredning (se vidare under 13.2.1).

Finansutskottet bör vid sin prövning i första hand utgå från riksdagens ställningstagande till finansplanen. Givetvis skall det också beakta konjunkturutvecklingen därefter och de budgetbeslut som riksdagen redan har fattat. Finansutskottet skall dock inte bara se till de samhällsekonomiska och fördelningspolitiska sidorna av saken. Dess utlåtande skall liksom fackutskottets leda fram till ett förslag till beslut i det av fackutskottet behandlade ärendet.

De nu förordade reglerna om granskning hos finansutskottet utgör en

viktig del av det rättsliga underlaget för utskottets deltagande i budgetprövningen. Grundlagberedningen anser det emellertid troligt att de formella granskningsmöjligheterna kommer att utnyttjas sällan. Man kan förmoda att finansutskottets ledamöter till stor del kommer att verka genom underhandskontakter med ledamöter i fackutskotten; erfarenheterna från det norska stortinget talar för att så kommer att ske.

För att finansutskottet och dess ledamöter skall kunna utöva inflytande på budgetbehandlingen måste utskottet noga följa konjunkturutvecklingen samt fackutskottens och riksdagens ställningstaganden i budgetfrågor. Utskottet bör under budgetsessionen sammanträda ofta för information och överläggning om det ekonomiska läget. Utskottet bör också kontinuerligt låta upprätta och distribuera sammanställningar över budgetläget. Finansutskottet bör kunna på eget initiativ föreslå ändrade allmänna riktlinjer för det pågående budgetarbetet i riksdagen (se närmare under 14.3.3).

Det bör lämpligen ankomma på finansutskottet att ställa samman förslaget till riksstat och underställa det riksdagen för fastställelse.

10.3.4 *Finansutskottets ställning och sammansättning*

Grundlagberedningen anser att finansutskottets befogenheter i fråga om samordningen av budgetbehandlingen bör komma till uttryck i RO. Där bör också utskottets kompetens i fråga om statens penning- och kreditpolitik anges. Dessutom bör finansutskottet liksom övriga utskott ha ansvaret för beredningen av vissa andra ärenden. I denna del bör finansutskottets kompetens regleras i föreskrifter med karaktär av arbetsordning (se bilaga 3). Genom att finansutskottet får det primära ansvaret för vissa beredningsuppgifter betonas att det inte är någon överinstans. I likhet med de andra ständiga utskotten bör finansutskottet väljas av kammaren.

Samordningsuppgifterna kommer att ställa stora krav på ledamöterna i finansutskottet. Man kan förutse att riksdagspartierna där kommer att placera dem av sina medlemmar som har särskilt stor insikt i och särskilt stort intresse för ekonomiska problem. Utskottet bör därigenom kunna förvärva stor auktoritet. Grundlagberedningen förutsätter att finansutskottet förses med ett effektivt sekretariat. I varje fall torde finansutskottet bli ett mer verksamt instrument för samordning än budgetdeputerade. En skillnad i förhållande till budgetdeputerade är att finansutskottet i likhet med andra utskott kommer att vara valt av och ansvarigt inför riksdagen direkt. Det får redan därigenom en mera oberoende ställning gentemot de andra utskotten än budgetdeputerade har.

De politiska konsekvenserna av den tänkta samordningen är svåra att överblicka. Å ena sidan får de partier som står utanför regeringen bättre möjligheter att kritisera regeringens budgetförslag och att hävda alternativa förslag, å andra sidan kan samordningen göra det lättare för regeringen att påvisa brister i ändringsförslag och därigenom snarast stärka regeringens grepp över budgetbehandlingen.

10.4. Konsekvenserna för den nuvarande remissdebatten m. m.

En utskottsberedning av finansplanen och en därpå följande finansdebatt kan knappast undgå att påverka utformningen av den nuvarande s. k. remissdebatten. Även författningsutredningen (FU) var inne på spörsmålet om konsekvenserna för remissdebatten av en allmän finansdebatt (SOU 1963: 18 s. 89—90). Remissdebatten borde enligt FU delas upp i två debatter, en allmän politisk debatt vid riksdagsårets början (i oktober enligt FU:s förslag) och en finansdebatt i anslutning till utskottsbetänkandet över finansplanen och nationalbudgeten. Det blev vidare enligt FU tillfälle till finansdebatt i anslutning till samma utskotts betänkande om granskningen av riksbankens verksamhet (penning- och valutapolitiken) samt utskottets betänkande om finansplan och nationalbudget i kompletteringspropositionen. Sedan erfarenhet vunnits av den föreslagna ordningen kunde det enligt FU finnas anledning att överväga en samordning av debatten om statsverkspropositionens finansplan och nationalbudget samt debatten om penning- och valutapolitiken.

Finansdebatten torde, såvitt man nu kan se, knappast kunna äga rum förrän tidigast omkring mitten av februari. Enligt grundlagberedningens mening vore det mindre lyckligt att under sådana förhållanden ta bort varje motsvarighet till den nuvarande remissdebatten. Man får beakta att den enskilde riksdagsledamotens praktiska möjligheter att komma till tals i kammardebatterna kan bli mindre i den nya riksdagen än i den nuvarande. Vidare torde en inledande allmän debatt i varje fall få hållas de år då nyvald riksdag samlas första gången. Å andra sidan vore det inte heller tillfredsställande om två stora debatter om i stort sett samma saker skulle hållas med endast cirka en månads mellanrum. Grundlagberedningen förordar att man prövar följande. En allmän politisk debatt hålls, snarast möjligt efter riksdagens början. Från debatten bör i görligaste mån uteslutas de ämnen som skall behandlas i finansdebatten. Ungefär en månad senare äger debatten i anledning av finansutskottets utlåtande över finansplanen rum.

Om grundlagberedningens nu angivna förslag visar sig genomförbart bör man få två debatter som var för sig är mera överskådliga än den nuvarande remissdebatten. Skulle däremot erfarenheterna av den föreslagna ordningen visa sig otillfredsställande finge man troligen närmast överväga möjligheterna att tidigarelägga finansdebatten något samt — utom efter nyval — slopa den inledande allmänna politiska debatten. En variant vore att, utan att flytta finansdebatten, låta höstsessionens allmänna politiska debatt i ökande utsträckning övertaga remissdebattens traditionella roll.

Som FU påpekade blir det tillfälle till finansdebatt också i anledning av utskottsbetänkandena över riksbankens verksamhet och kompletteringspropositionen. FU:s tanke på en samordning av årets första finansdebatt med debatten i anledning av utskottsbetänkandet över riksbankens verksamhet är enligt grundlagberedningens mening värd att närmare överväga.

11 Den lagtekniska regleringen av utskottsorganisationen

11.1. Frågans innebörd

Tidigare har förutsatts att utskotten i en ny organisation liksom hittills i allmänhet kommer att vara ständiga i den bemärkelsen att i princip samma utskott tillsätts från riksdag till riksdag och att dessa utskott och deras kompetensområden finns angivna i författning. Fråga är nu i vad mån bestämmelserna om utskottsorganisationen skall tas upp i regeringsformen, i riksdagsordningen eller i författning, som har karaktär av arbetsordning (såsom riksdagsstadgan).

Mycket talar för att riksdagsordningen vid en framtida reform inte kommer att behålla egenskapen av grundlag. Detta var författningsutredningens förslag. Utredningen föreslog emellertid tillika att riksdagsordningen skulle kunna ändras endast genom beslut i samma ordning som grundlag eller också genom *ett* beslut av riksdagen med kvalificerad majoritet. Vid denna delreform måste grundlagberedningen utgå från RO: s nuvarande karaktär av grundlag, och något slutligt ställningstagande till fördelningen av författningsstoffet angående utskotten mellan RF, RO och annan författning kan därför inte göras nu. De synpunkter, som nedan anförs, torde emellertid i stor utsträckning kunna bli vägledande för den lagtekniska regleringen av utskottsväsendet också i samband med en total författningsreform.

11.2. Gällande ordning, utländsk rätt, m. m.

Det svenska utskottsväsendet är enligt *gällande ordning* i detalj reglerat i grundlag, låt vara att fördelningen av ärenden mellan lagutskotten och mellan statsutskottets avdelningar inte alls är angiven i författning. Här hänvisas till framställningen under 2.1.1. *Författningsutredningen* räknade i sitt förslag till regeringsform, 6 kap. 11 §, upp de ständiga utskotten. I förslaget till riksdagsordning, 3 kap., angavs i huvudsak, hur ärendena skulle fördelas mellan utskotten.

I flertalet *främmande författningar* meddelas inga som helst bestämmelser om utskottsorganisationen; inte ens allmänna riktlinjer för beredning-

verksamheten är angivna. Bestämmelser i ämnet ges i representationens eller kamrarnas arbetsordning och kan följaktligen ändras när som helst utan att några speciella villkor behöver vara uppfyllda. Så är fallet i Danmark och Norge.

Beträffande *departementsindelningens* rättsliga reglering gäller för närvarande enligt 5 § RF efter en år 1941 slutligt antagen grundlagsändring att statsdepartement skall finnas till det antal som bestäms genom lag. Departementens benämningar och fördelningen av ärendena departementen emellan bestäms enligt samma lagrum av konungen genom en stadga. Före 1941 var departementsindelningen hårdare bunden av bestämmelser i grundlag och lag. Av förarbetena till den 1941 vidtagna ändringen i RF framgår, att den motiverades av behovet av enklare och smidigare former för genomförande av organisatoriska förändringar inom statsrådet och Kungl. Maj:ts kansli.

11.3. Grundlagberedningens överväganden

Tydligt är att utskottsorganisationen, inbegripet den närmare fördelningen mellan de fasta utskotten av ärendena, måste komma till uttryck i författning av något slag. En ordning, enligt vilken utskotten och deras beredningsuppgifter är förankrade i grundlag, ger naturligtvis eftertryck åt den stabilitet, som åsyftas med ett system med ständiga utskott. Med en fackutskottsindelning är emellertid en så långtgående grundlagsreglering mindre väl förenlig. De problemkomplex, som står i den politiska diskussionens mitt, växlar från tid till annan i takt med samhällsutvecklingen. I belysning härav ter det sig angeläget att utskottsorganisationen lätt kan anpassas till olika ärendegruppers växlande omfattning och svårighetsgrad. I den mån fördelningen av ärenden mellan utskotten görs avhängig av departementsindelningen, föreligger tydligen ett behov att emellanåt och stundom med kort varsel kunna ändra kompetensfördelningen utskotten emellan.

Starka skäl talar således för att den närmare utformningen av utskottsorganisationen anges i en författning, som utan dröjsmål kan ändras av riksdagen. Vidare vore det otillfredsställande, om bestämmelser, beträffande vilka man på förhand kan säga att de relativt ofta kommer att ändras, skulle få sin plats i en författning med riksdagsordningens karaktär. Fastställs kompetensfördelningen mellan utskotten i stället i riksdagsstadgan eller därmed jämställd författning, lär man också kunna gå längre i precisering av varje utskotts beredningsområde än om gränserna anges i RO.

Naturligtvis är det alltjämt ett önskemål att viss kontinuitet och stadga i utskottsorganisationen bevaras. Detta önskemål lär emellertid komma att bli tillgodosett utan att särskilda spärrar mot ändringar i den författningsmässiga regleringen behöver uppställas. För denna slutsats talar bl. a. erfarenheterna från vad som förekommit i fråga om fördelningen av ärenden mellan lagutskotten inbördes samt mellan statsutskottets avdelningar.

Vid övervägande av det anförda har grundlagberedningen kommit till den uppfattningen att utskotten, deras beredningsuppgifter och antalet leda-

möter i de skilda utskotten i allmänhet inte bör anges i grundlag. Så länge riksdagsordningen har karaktär av grundlag, bör regleringen i angivna hänseenden i stället göras i arbetsordning (eller liknande) för riksdagen. Med denna ståndpunkt blir frågan om den närmare indelningen i utskott tekniskt sett en intern angelägenhet för riksdagen.

Emellertid bör regeringsformen och riksdagsordningen inte helt sakna stadganden angående utskottsorganisationen. Skäl talar nämligen för att man söker skapa garantier för att inte utskottsväsendet utan djupare överväganden, genom ändringar i arbetsordningen, förlorar sin grundkaraktär. Huvuddragen i systemet bör därför fixeras genom rambestämmelser i RF och RO. Härigenom får riksdagsminoriteten ett starkare skydd mot att de fördelar, som beredningen i fasta utskott är tänkt att ge, berövas den. I RF kan man inskränka sig till att slå fast att riksdagen skall tillsätta utskott för beredning av ärenden. Utförligare bestämmelser får sin plats i RO. Av denna bör sålunda framgå att riksdagsärendena i regel skall beredas i utskott, som är bildade i förväg enligt bestämmelser i arbetsordning (s. k. ständiga utskott). Föreskrift bör ges om ett visst lägsta antal sådana utskott, så att syftet med beredningstvånget säkerställs. Vidare bör fackindelningsprincipen lagfästas. Av stor betydelse för små partier är att ledamotsantalet i utskotten inte utan vidare sänks; ett minimiantal bör därför stadgas i RO. RO bör också innehålla bestämmelser om möjlighet att tillsätta extra utskott och om sammansatta utskott. Härtill kommer givetvis vissa andra regler om utskotten, som inte gäller den organisatoriska uppbyggnaden.

Endast om speciella skäl kan åberopas, bör ett enskilt utskott anges i RF eller RO. Med hänsyn till den betydelse, som man har tillmätt inrättandet av finansutskottet för möjligheten att övergå till ett fackutskottssystem utan vådor för utgiftsprövningen, skulle det kännas som en brist, om RO saknade stadgande om utskottet och dess grundläggande uppgifter. Med tanke på den roll som tillagts konstitutionsutskottet i RF i fråga om den konstitutionella kontrollen, förefaller det nödvändigt att presentera utskottet i det lagrum i RF, som enligt vad tidigare sagts skall uppta bestämmelse om utskott i riksdagen. Konsekvensen synes då kräva att konstitutionsutskottet inte heller förbigås i RO.

5—914610

12 Närmare riktlinjer för utskottsbildningen

De huvudprinciper för utskottsbildningen, som tidigare angivits, måste kompletteras med en del andra synpunkter och önskemål.

12.1. Särskilda uppgifter, som åvilar utskott

Särskilda uppgifter, som åligger utskott vid sidan av de egentliga beredningsuppgifterna, får beaktas vid indelningen i utskott. Konstitutionsutskottet bör sålunda, som ovan förutsatts, med hänsyn till uppgiften att granska regeringsarbetet få sin motsvarighet i en ny organisation.

Utredningen angående riksdagens revisorers verksamhet föreslog i sitt år 1967 avgivna slutbetänkande att den nuvarande revisorsinstitutionen skulle ombildas till ett riksdagens revisionsutskott, organiserat på tre avdelningar. I sitt utlåtande över betänkandet avstyrkte konstitutionsutskottet (1967: 60) förslaget. Konstitutionsutskottet prövade därvid förslaget utifrån de effektivitetssynpunkter, som i första hand varit bestämmande för utredningen, men antecknade, att de konstitutionella synpunkterna inrymde väsentliga principiella aspekter. — Riksdagen beslutade i enlighet med vad konstitutionsutskottet hemställt.

Anledning saknas att nu frångå den bedömning riksdagen sålunda gjort angående lämpligheten av att inrätta ett särskilt revisionsutskott. Som konstitutionsutskottet påpekade, skulle ett dylikt utskott få en från de andra ständiga utskotten avvikande karaktär, därigenom att utskottet inte alls eller endast i mycket ringa mån skulle komma att syssla med beredning av ärenden, i vilka riksdagen har att fatta beslut.

12.2. Sammanlagda antalet utskottsplatser

Det sammanlagda antal utskottsplatser, som eftersträvas, påverkar utskottsorganisationens uppbyggnad. Frågan gäller vilket antal ordinarie utskottsplatser som är önskvärt med tanke på riksdagsledamöterna och deras sysselsättning. Krav med hänsyn härtill får sedan vägas mot andra synpunkter på antalet utskott och antalet ledamöter inom varje utskottsenhet.

12.2.1. *Nuvarande förhållanden och frågans tidigare behandling*

För närvarande uppgår antalet utskottsplatser till 97 i vardera kammaren. Förhållandet mellan antalet riksdagsledamöter och antalet utskottsplatser utgör i första kammaren 1,56 och i andra kammaren 2,40. Enligt författningsutredningens enkammaralternativ skulle riksdagen bestå av 290 ledamöter. Utredningen föreslog att antalet utskottsplatser skulle vara 171. Detta innebär att mot varje ordinarie utskottsplats skulle svara 1,70 riksdagsledamöter. Riksdagens organisationsutredning 1965 (s. 48 i betänkande, fogat till KU 1965: 47) ansåg det möjligt att öka antalet utskottsplatser i första kammaren med högst sexton, till 113. Relationen mellan antalet ledamöter och antalet utskottsplatser skulle i så fall ha blivit 1,34. Enligt den partiella författningsreformen 1968—1969 kommer för enkammarens 350 ledamöter att finnas 235 utskottsplatser, vilket motsvarar en kvot av 1,49 ledamöter per utskottsplats. Detta innebär en relativt stor ökning av platserna i jämförelse med nuvarande relation i andra kammaren och en mindre ökning jämfört med relationen i första kammaren.

Riksdagsledamöternas utskottssysselsättning har under årens lopp varit föremål för diskussion vid återkommande tillfällen. De skäl som har framförts i diskussionen kan sammanfattas sålunda. *För* en ökning har åberopats att man i görligaste mån bör ta i anspråk ledamöternas arbetskraft, erfarenhet och politiska intresse. För att en riksdagsledamot skall kunna öva inflytande på ärendenas avgörande torde det, har man sagt, praktiskt taget vara en förutsättning att han har utskottsplats. Ledamöterna har vidare befogat krav på en varaktig och aktiv sysselsättning under sessionerna. Med tanke på att ledamöterna i enkammarriksdagen får sina möjligheter att framträda i plenidebatterna beskurna, blir det än mera angeläget att de får förbättrade möjligheter att delta i utskottsarbetet. *Mot* krav på fler utskottsplatser har främst åberopats behovet av suppleanter.

Konstitutionsutskottet ansåg i sitt betänkande över förslaget till partiell författningsreform (1968: 20 s. 17—18) att det var i hög grad angeläget att ledamöterna i den nya riksdagen fick i jämförelse med vad som nu gäller förbättrade möjligheter att delta i utskottsarbetet. Utskottet synes närmast ha varit böjt för att man borde öka antalet utskottsplatser utöver 235.

12.2.2. *Grundlagberedningens synpunkter*

I samband med en fullständig översyn av RO får prövas, om i framtiden ersättare skall finnas för riksdagsledamöterna eller vissa kategorier av dem. I ett förslag angående utskottsväsendet, avsett att kunna genomföras redan under den nya riksdagens första mandatperiod, måste man emellertid utgå från att regler om dylika ersättare saknas. Beaktas måste då att ett visst antal ledamöter, uppskattningsvis 20, främst talmannen och statsrådsledamöter, kommer att stå utanför utskottsarbetet.

Grundlagberedningen har i och för sig sympati för en viss ökning av sammanlagda antalet ordinarie utskottsplatser utöver vad som bestämdes 1968—1969. Den punkt, till vilken tvekan inför en sådan ökning knyter sig, gäller nu, som då frågan tidigare varit under diskussion, behovet av supp-

leanter. Till belysning av problemet skall anföras ytterligare några siffror.

Frånräknas i första kammaren, vars suppleanter är hårdare tyngda än medkammarens, de ledamöter som inte kan ha utskottsplats, och antar man att ingen ledamot har mer än en ordinarie utskottsplats, finner man att mot varje ledamot, som endast kan få suppleantplats i utskott, svarar 2,2 ordinarie utskottsplatser. Motsvarande tal i enkammarrriksdagen enligt den partiella reformen blir 2,5 utskottsplatser. Ökas antalet utskottsplatser i den nya riksdagen till exempelvis 255 svarar mot varje »suppleantplats» 3,4 ordinarie utskottsplatser.

Då det gäller att bedöma i vad mån antalet suppleanter kan begränsas i förhållande till vad som nu gäller, bör uppmärksammas att sammanslagningen av de båda kamrarna till en möjliggör ett bättre och smidigare utnyttjande av suppleanterna. Detta får illustreras med ett tänkt exempel. Antag att ett parti i ett utskott har fyra ledamöter, två från vardera kammaren. Från varje kammare finns suppleanter till samma antal som de ordinarie ledamöterna. Då suppleant från en kammare ej brukar ersätta ledamot från den andra kammaren, har varje utskottsledamot från partiet i fråga två suppleanter att tillgå. Slås emellertid de båda kamrarna samman till en, kan partiets fyra suppleanter ersätta vem som helst av partiets fyra ordinarie ledamöter i utskottet.

I viss mån synes det möjligt att genom en fastare ordning och planering i fråga om utskottens sammanträden minska frekvensen av ledigheter. Behovet av suppleanter blir i övrigt beroende på i vad mån man är villig att godta att de ordinarie ledamöterna uteblir från sammanträdena. Konstitutionsutskottet uttalade i ovannämnda betänkande (s. 18) att utgångspunkten skall vara att ledamöterna deltar i utskottsarbetet och inte uteblir utan starka skäl. Häri kan beredningen instämma. Man kan å andra sidan inte bortse från att det från rekryteringssynpunkt och med hänsyn till riksdagens arbete är till gagn att riksdagsledamöterna i viss utsträckning kan fullgöra kommunala och andra uppdrag i sina hemorter. Även om detta beaktas vid detaljplaneringen av riksdagens arbete, kan det inte undvikas att sådana engagemang drar med sig vakanser i utskotten. Här må också erinras om riksdagsledamöternas uppdrag i t. ex. Nordiska rådet, Europarådet och FN. Försiktigheten bjuder att antalet riksdagsledamöter, som står till förfogande som enbart suppleanter, inte beskärs kraftigt.

Ett slutligt ställningstagande måste nödvändigtvis bero på en skönsmässig avvägning av olika inverkande synpunkter. Grundlagberedningen anser för sin del att sammanlagda antalet ordinarie platser i utskott å ena sidan inte bör understiga vad som fastställdes genom reformen 1968—1969, 235, och å andra sidan, till dess vidare erfarenheter vunnits, inte överstiga 250. Beaktas att vissa ledamöter inte kan delta i utskottsarbetet, kommer då minst 80 ledamöter stå till förfogande som enbart suppleanter.

Vid val till andra kammaren har, grovt räknat, i allmänhet 75 procent av ledamöterna återvalts. Blir 75—80 procent av ledamöterna återvalda i enkammarriksdagen, kommer 260—280 ledamöter att kvarstå från en mandatperiod till en annan. Av dessa kan ungefär 20 inte komma i fråga för ut-

skottsplacering. Med beredningens ställningstagande till totala antalet utskottsplatser kommer således de flesta av de riksdagsledamöter, som kvarstår i riksdagen efter sin första mandatperiod, att därefter kunna få ordinarie plats i utskott.

Ett utrikesutskott kommer med säkerhet att ingå också i den nya organisationen. Ovan har i antalet utskottsplatser generellt räknats in också de platser som belöper på utrikesutskottet. När frågan om antalet utskottsplatser tidigare diskuterats, har man dock vanligen bortsett från ledamöterna i utrikesutskottet. Skälet härtill är det nuvarande utrikesutskottets ganska ringa arbetsbörda och det förhållandet att ledamöterna i utskottet i allmänhet antingen är partiledare eller också jämsides har plats i annat utskott. Utrikesutskottet i den nya organisationen får emellertid en annan karaktär och ökade arbetsuppgifter. Man kan därför anta att ledamöterna i utskottet i framtiden inte i samma utsträckning kommer att vara ledamöter i annat utskott eller tillhöra kategorin partiledare. För detta antagande talar också att personalunionen mellan utrikesutskottet och utrikesnämnden upplöses. De ledande företrädarna för partierna kan i framtiden tänkas begränsa sina insatser inom utrikespolitiken till deltagande i utrikesnämnden. Redan ett oförändrat antal utskottsplatser i den nya organisationen bör under sådana omständigheter medföra möjligheter till utskottssysselsättning för fler riksdagsledamöter utanför partiledarkretsen.

Påpekas må slutligen att bl. a. uppdrag som riksdagsrevisor, riksbanks- eller riksgäldsfullmäktig och som ledamot i styrelsen för riksdagens förvaltningsorgan bör komma i beaktande, då det gäller att ta till vara riksdagsledamöternas arbetskapacitet; sådana uppdrag lär emellertid i princip inte utesluta deltagande i utskott. (Jämför uttalande av konstitutionsutskottet i utlåtande 1967: 60, s. 8, angående riksdagens revisorer.)

12.3. Antalet platser i varje utskott

Bestämmandet av antalet platser i varje utskott påverkas — förutom av önskemålet om utskottssysselsättning för riksdagsledamöterna — av flera andra faktorer.

En utgångspunkt är att alla riksdagsärenden skall få en likvärdig beredning. I konsekvens härmed bör man sträva efter att ge de skilda utskotten samma antal ledamöter. För att också i övrigt behandlingen skall ske i likartade yttre former, bör man undvika att bilda utskott, som för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter måste mera permanent — delvis med undanskjutande av utskottets plenum — förlägga arbetet till avdelningar.

Om alla partier, som passerat fyraprocentspärren, skall få minst en företrädare i utskott, måste antalet platser i utskottet uppgå till lägst 25. Ett så högt ledamotsantal bör inte stipuleras. Men det är viktigt att antalet platser inte sätts så lågt att även någorlunda stora partier blir utan utskottsrepresentation. Inget utskott bör därför ha mindre än 15 ordinarie ledamöter. Detta synes också vara ett lämpligt antal för att utskotten skall kunna arbeta i smidiga och effektiva former. Från denna synpunkt bör i vart fall

en övre gräns för utskottens storlek gå vid ungefär 20 platser (ett så högt antal torde i praktiken komma att väljas i huvudsak bara för särskilt eller sammansatt utskott).

För att lika röstetal skall undvikas bör utskotten ha udda ledamotsantal.

12.4. Utskottens arbetsbelastning

Arbetsbelastningen bör vara jämn, dels mellan de skilda utskotten, dels inom varje utskott över hela riksdagsåret. Antalet budgetärenden, som faller på ett utskott, bör ganska avsevärt understiga det som nu ankommer på mest belastad statsutskottsavdelning. Sistnämnda synpunkt gör sig främst gällande, om man vill åstadkomma en utskottsindelning, som är anpassad till en framtida omläggning av riksdagsåret med budgetbehandlingen förlagd till höstmånaderna.

De närmare konsekvenserna av en övergång till fackutskott för planeringen av riksdagsarbetet under vårsessionen med nuvarande uppläggning av riksdagsåret har delvis berörts ovan under 10.2 och belyses ytterligare av ett inom beredningens sekretariat upprättat tidsschema för vårsessionen, *bilaga 2*. — Beträffande veckoschemat för riksdagsarbetet hänvisas till vad beredningen föreslagit i SOU 1967: 26 s. 134.

12.5. Vad avses med ämnesområde?

Utskottsindelningen skall bygga på principen att varje utskott handlägger alla slags ärenden inom ett visst ämnesområde, vare sig det gäller lagstiftning, anslag eller annat. Vad som skall förstås med ett sak- eller ämnesområde är emellertid inte alla gånger klart. Inte nog med att vissa sakområden delvis griper in i varandra eller är under- respektive överordnade varandra. En och samma fråga kan uppenbarligen ses ur skilda synpunkter med korsande indelningsprinciper som följd. Ett ärende om lagstiftning beträffande barnavårdsnämnder skulle kunna betecknas både som en socialfråga och en kommunfråga. Och vad som är ett utrikesspörsmål kan ofta samtidigt hänföras till ämnesområde, dit frågor räknas, vare sig de har beröringspunkter med utlandet eller ej. Efter vilka sakområden utskotten skall byggas upp får tydligen bestämmas med ledning av de synpunkter, som beträffande olika frågor framstår som de dominerande i den politiska diskussionen.

Det är endast en fördel om begreppet ämnesområde i detta sammanhang inte ges en snäv innebörd. Tanken kan belysas med följande. Beskattningsfrågor bör som regel, vare sig de angår familje- eller företagsbeskattning eller beskattning på annat område, liksom nu behandlas inom ett utskott. (Man kan dock tänka sig fall, t. ex. en av trafikpolitiska skäl betingad omläggning av fordonsskatten, då en beredning i annat utskott ter sig naturligare.) Ehuru beskattning ju är en av riksdagens statsrättsliga befogenheter, synes man mycket väl kunna säga att frågor om beskattning, taxering och uppbörd tillsammans bildar ett ämnesområde. Ett skatteutskott kan

då tillskapas med stöd av fackindelningsprincipen. Däremot torde det utgöra ett avsteg från denna grundsats att samla ärenden om civillagstiftning från olika fält till ett och samma utskott.

Ett särskilt problem utgör de *stora ämnesområdena*, främst då socialsektorn, sektorn för utbildnings-, kultur- och kyrkofrågor samt den vida sektor, som rör näringsliv, arbetsmarknad, regional utveckling, planering i övrigt och miljövård m. m. Bäst i överensstämmelse med den grundläggande tanken om indelning efter ämne hade stått att kunna hålla samman alla ärenden inom en sådan sektor i en beredningsenhet. Grundlagberedningen har emellertid kommit till den uppfattningen att detta, främst med tanke på den stora arbetsbelastning, som skulle drabba varje sådan enhet, men också med hänsyn till önskemålet om utskottssysselsättning för ett ganska högt antal ledamöter, inte låter sig göra. Från denna utgångspunkt har beredningen prövat flera olika lösningar och stannat för att föreslå att inom varje sektor bildas två eller flera utskott vilka vart och ett, liksom andra utskott, har sitt bestämda ämnesområde. För samråd får utskott med beredningsuppgifter inom samma sektor först och främst anlita de medel, som härvidlag står alla utskott till buds och som just beträffande de ifrågavarande utskotten lär få särskild betydelse. Här hänvisas till framställningen nedan under 13.2. Vidare kan det vara lämpligt att främja sammanhållning och konsekvens vid beredningen av ärenden inom det större området genom att låta de berörda utskotten få ett gemensamt kansli. Härigenom torde ett intimt samarbete mellan utskotten kunna komma till stånd. Lämpligt kan kanske också vara att använda suppleantsystemet till att i någon mån sudda ut gränsen mellan utskotten i fråga. Sålunda skulle ledamot i det ena utskottet, som är särskilt väl insatt i ett visst ämne, hörande till det utskottets beredningsområde, kunna som suppleant träda in i det andra utskottet, när där behandlas ett ärende, som har stark anknytning till ämnet.

12.6. Departementsindelningen en utgångspunkt vid utskottsindelningen

Departementsindelningen bör vara en utgångspunkt för indelningen i utskott. Departementsindelningen torde vara grundad på erfarenhet av vilka ärenden, som har ett naturligt sakligt samband. Kontakterna mellan ett utskott och motsvarande departement skulle med en sådan uppbyggnad av utskottsorganisationen främjas med möjlighet till bättre arbetsplanering.

Vad som kan diskuteras är hur pass nära utskottsbildningen bör anknyta till departementens verksamhetsområden. För en mera exakt överensstämmelse kan åberopas det smidiga remissförfarande, som blir följden, och därmed sammanhängande önskemål att undvika tvister om »rätt» utskott. Å andra sidan kan utskott, som svarar mot departementen, få för stor eller för liten arbetsbörda. För att undvika en sådan konsekvens kan man i andra hand inrikta sig på att inrätta dels vissa utskott, som (två) tillsammans har samma verksamhetsområde som ett departement, dels andra, som vart och ett motsvarar två departement. Andra nackdelar av en nära överensstämmelse mellan utskotts- och departementsindelning kommer

emellertid att kvarstå. Det kan sålunda inte vara lämpligt att behöva förskjuta ärendegrupper mellan utskotten lika ofta som departementsindelningen enligt erfarenhet ändras. Därjämte kan departementsindelningen, åtminstone om den överförs till riksdagsutskotten, på en del punkter te sig mindre rationell. Det är därför grundlagberedningens uppfattning att man bör söka åstadkomma en indelning av utskotten, som i viss utsträckning grundas på en i förhållande till departementsindelningen självständig bedömning av olika ärendens sakliga sammanhang och som därför också kan tänkas bli mindre känslig för framtida ändringar i departementsindelningen. Denna indelning bör emellertid få bilda huvudmönstret för utskottsorganisationen och i tveksamma fall bli avgörande för fördelningen av olika slags ärenden mellan utskotten. Tilläggas skall att då i detta avsnitt talats om departementsindelningen, åsyftats denna indelning i allmänhet, inte i första hand den nuvarande.

12.7. Speciella utskott för vissa lagstiftningsärenden

Tidigare (8.3) har framhållits att mycket talar för att ärenden om lagstiftning beträffande central civil-, straff- och processrätt också i en ny organisation bereds tillsammans i ett eller två utskott.

En konsekvent tillämpning av fackindelningsprincipen skulle medföra att nästan alla lagstiftningsärenden kom att beredas av de utskott, som har hand om anslagsfrågor och andra frågor med anknytning till lagstiftningsområdet. Frågor om avtals- och köprätt skulle t. ex. beredas i ett utskott tillsammans med handels- och näringsfrågor, frågor om familjerätt i ett socialutskott och ärenden angående jordabalken i ett utskott, som bereder mark- och bostadsfrågor.

Den centrala civil-, straff- och processrätten intar emellertid i viss mån en särställning. Hithörande lagstiftning är upptagen i eller i anslutning till de olika balkarna i Sveriges rikes lag (giftermålsbalken, ärvdabalken, handelsbalken, brottsbalken, etc.). Den bildar huvudområdet för justitiedepartementets och första lagutskottets verksamhet och för domstolarnas rättstillämpning.

Vad först gäller brottsbalken och rättegångsbalken torde något egentligt problem inte föreligga. Ärenden angående dessa balkar bildar tillsammans med frågor om domstols-, åklagar- och polisväsendena samt kriminalvården ett ganska naturligt ämnesområde. Visserligen har kriminalpolitiken nära samband med andra sociala frågor, men påföljdslagstiftningen kan svårligen skiljas från brottskatalogen.

Vad därefter gäller den civilrättsliga delen av den ifrågavarande lagstiftningen, däri inräknat utsöknings- och konkursrätt, kan å ena sidan sägas att dess anknytning till bestämda sakområden ofta är ganska svag. Med detta sammanhänger att hithörande lagfrågor i stor utsträckning framstår som politiskt eller i vart fall partipolitiskt oomstridda. Å andra sidan följer den civilrättsliga lagstiftningen på skilda områden i viss mån likartade

principer. Ett behov av överblick över hela detta lagstiftningsfält föreligger onekligen.

Vad nu sagts torde kunna vara skäl att — med avsteg från fackindelningsgrundsatsen — förlägga beredningen av ärenden om den centrala civilrätten samt utsöknings- och konkursrätten till antingen det utskott, som enligt ovan bör handlägga frågor om domstolsväsendet m. m. eller till ett speciellt civillagsutskott.

Frågan blir då vilka civilrättsliga lagstiftningsärenden, som bör hänvisas till ett lagutskott. Så mycket kan sägas att en begränsning får ske till lagfrågor, som hör till justitiedepartementets verksamhetsområde. Man skulle å andra sidan också kunna låta utskottets kompetens omfatta *samtliga* ärenden beträffande frågor, som handläggs inom nämnda departement och som över huvud kan inordnas under kategorin civillagstiftning. Härigenom skulle remissförfarandet inom riksdagen underlättas. Emellertid skulle en dylik, mekanisk regel för gränsdragningen säkerligen inte så sällan få till följd att ärende om lagstiftning i fråga med nära anknytning till ett fackutskotts sakområde skulle komma att beredas av lagutskottet. Detta förhållande skulle i icke önskvärd grad verka uttunnande på indelningen i utskott efter ämne. Rent allmänt kan sägas, att utvecklingen bör gå i riktning mot integration av lagstiftningen med övriga uppgifter inom ett sakområde. Det är därför att förorda att lagutskottets behörighetsområde sätts snävare än justitiedepartementets på det civilrättsliga fältet. Någon helt klar gräns mellan lagutskottets och fackutskottens beredningsområden kan då ej dras. Detta behöver emellertid i längden inte vara en nackdel; det blir lättare att smidigt anpassa fördelningen efter den utveckling, som nyss antytts. I stor utsträckning och som en utgångspunkt kan man reda sig med det yttre kriterium, som ligger i en lags placering i lagboken i eller i anslutning till de olika balkarna. I övrigt får sådana faktorer som lagens starkare eller svagare anknytning till ett visst sakområde och dess karaktär av specialreglering fälla utslaget. Är en lagstiftningsprodukt ett instrument — kanske ett av flera — för att genomföra en bestämd politik från statens sida, torde skälen för beredning i fackutskott ofta väga över. Som exempel på vad som avses kan nämnas att fråga om den nya jordabalken bör handläggas av lagutskottet, ärende om fastighetsbildningslagen och fråga om hyresreglering av det utskott, som bereder ärenden om markanvändning och bostäder. En fråga om ändring av köplagen eller avtalslagen bör tillkomma lagutskottet, medan beredningen av lagstiftning rörande konkurrensbegränsning eller illojal konkurrens, kanske också beträffande bolag, bör ankomma på ett näringsutskott (el. likn.). I formellt hänseende bör man, till underlättande av remissförfarandet, i författning ange de civilrättsliga ämnen, som i första hand och i regel skall tillhöra lagutskottets beredning. Den grad av utförlighet, med vilken de nuvarande lagutskotten angivit grunderna för fördelningen av lagärenden mellan sig, torde kunna stå som förebild. Skulle kompetensangivelsen i något fall bli för vidsträckt, kan undantag till förmån för berörda fackutskott göras med stöd av en liberal uppmjukningsregel.

12.8. Utkast till ny utskottsorganisation

Vissa av de riktlinjer för utskottsbildningen, som angivits i det föregående, bör komma till uttryck i RO. Accepterar statsmakterna grundlagberedningens förslag till omdaning av utskottsväsendet, ankommer det därefter på *riksdagen själv* att genom bestämmelser i riksdagsstadgan eller annan dylik författning utforma den nya utskottsorganisationen inom ramen för de bestämmelser som upptagits i RO. De övriga synpunkter på utskottsindelningen, som beredningen i det föregående anlagt, får antas bli beaktade därvid. Inom beredningen har gjorts upp ett utkast till ny utskottsindelning, vilket jämte vissa kommentarer redovisas som *bilaga 3* till betänkandet. Beredningen har därvid givetvis måst utgå från nuvarande departementsindelning. Skulle denna i en framtid komma att förändras, bör detta påverka riksdagens beslut om utskottsorganisationens utformning.

13 Beredning av ärenden, som berör flera utskotts kompetensområden

Det förhållandet att ett ärende omfattar konstitutionellt skilda moment hindrar i ett fackutskottssystem inte att ärendet i sin helhet bereds inom ett utskott. Men det kan med en sådan utskottsindelning — lika litet som i något annat system, där inte indelningen bygger på helt formella kriterier — inte undvikas att ett ärende ibland har samband med mer än ett utskotts beredningsuppgifter. Fråga uppkommer då hur genom beslut i det särskilda fallet de svårigheter skall kunna bemästras, som är förbundna härmed.

13.1. Till vilket utskott skall ett ärende först remitteras? Överlämnande till annat utskott

Samtliga ärenden bör från början remitteras av kammaren direkt till utskotten.

Främst i de fall, då utskott har bildats efter indelningar på olika plan, får man räkna med möjligheten av att ett ärende i sin helhet faller under beskrivningen av mer än ett utskotts kompetensområde. En tullfråga kan t. ex. höra till verksamhetsområdena både för ett utrikesutskott och för ett utskott för bevillningsfrågor. En handelsrättslig lagstiftningsfråga kan ingå i beredningsuppgifterna för såväl ett civillagsutskott som ett utskott för närings- och handelsfrågor. I sådana fall får ärendet hänskjutas till det utskott, som har att bevaka de synpunkter, som i första hand kräver beaktande i frågan.

I de nyss nämnda fallen har förutsatts att det knappast varit möjligt att dela ärendet mellan två utskott. Ett ärende kan emellertid tänkas innehålla moment, som var för sig faller under skilda utskotts beredning. För närvarande stadgas visserligen i 55 § 1 mom. RO beträffande motion förbud att i en skrift sammanföra flera »mål av olika beskaffenhet». Stadgandet synes ha sitt berättigande också i framtiden. Yrkanden i frågor, som inte har något samband med varandra, bör nämligen framställas i skilda motioner. Däremot kan bestämmelsen inte ges den innebörden att en motion i rimligt

avgränsad fråga skall behöva delas upp i två motioner, därför att frågan befinner sig i gränsområdet mellan två utskott i den nya organisationen. — Något förbud att sammanföra »mål av olika beskaffenhet» gäller inte beträffande propositioner.

Proposition, som tangerar flera utskotts beredningsområden, har hittills inte så sällan delats mellan utskotten. Också beträffande motioner förekommer någon gång en sådan uppdelning av beredningen. Dylika delningar leder emellertid till praktiska olägenheter och är i dålig samklang med grundtankarna om överblick och sammanhållning i riksdagens beredningsarbete. Grundlagberedningen föreslår därför ett förbud i RO att hänvisa ett och samma ärende till mer än ett utskott, om inte synnerliga skäl föranleder det. Förbudet skall givetvis inte gälla statsverkspropositionen. Ett ärende, som har beröringspunkter med två eller flera utskott, får hänvisas till det utskott inom vars kompetensområde ärendets tyngdpunkt förefaller att ligga. En följd av förbudet att dela ärende torde bli, att vissa utskotts behörighetsområden i gränsfältet i praktiken delvis kommer att täcka varandra.

Som komplettering till förbudet att dela ett ärende mellan utskott och för att riksdagen alltid — utan hinder av vad som stadgats om ärendenas fördelning — skall kunna hänvisa ett ärende till det utskott, där det ur saklig synpunkt bäst tycks höra hemma, bör finnas en »uppmjukad remissregel» av liknande slag som den, som nu återfinns i 36 § RO. Regeln bör kunna liberaliseras ytterligare, så att vid stark arbetsbelastning för ett utskott ärende inom dess beredningsområde kan hänvisas till annat utskott med närbesläktade beredningsuppgifter.

Med grundlagberedningens förslag blir frågan om vilket utskott ett ärende skall hänvisas till i än högre grad än för närvarande ett praktiskt och inte ett »statsrättsligt» problem. Detta hindrar inte att ett utskott, som fått ett ärende remitterat till sig, kan finna att ärendet hellre borde beredas av annat utskott.

För närvarande finns bestämmelser om återlämnande av ärende från utskott i riksdagsstadgan. Återlämnande sker till kamrarna och kan komma i fråga, dels då utskott finner att annat utskott enligt remissreglerna bör bereda ärendet (17 §), dels då tillsättandet av särskilt utskott (18 § 1 mom.) eller avlämnandet av en proposition (18 § 2 mom.) anses böra föranleda annan tillämpning av remissreglerna. Kamrarna beslutar, om frågan skall beredas av samma utskott eller överlämnas till annat.

Författningsutredningen föreslog (3 kap. 11 § förslaget till RO) en generell regel, enligt vilken utskott, som anser att till utskottet hänvisat ärende ej bör beredas av detta, skall göra anmälan därom till riksdagen, som beslutar, huruvida ärendet skall hänvisas till annat utskott.

Ett formligt återlämnande av ett till utskott remitterat ärende förekommer numera sällan. En viss omfördelning mellan utskotten sker i stället under hand genom ändring av remissbesluten innan kamrarnas protokoll justeras. Det synes i fortsättningen utan olägenhet kunna genom uttrycklig bestämmelse överlåtas åt berörda utskott att överenskomma, om ett ärende

skall överflyttas till annat utskott än det, till vilket remiss ursprungligen skett. Genom att uppställa samtycke från det mottagande utskottet som villkor för överflyttning lär man förebygga varje praktiskt beaktansvärd risk för missbruk. Av särskild betydelse torde ett dylikt smidigt förfarande för överflyttning av ärende bli för de utskott, som har beredningsuppgifter inom samma större sektor. Dessa utskott får härigenom möjlighet att, utan att behöva anlita det mera omständliga förfarande, som ett återlämnande till kammaren skulle innebära, göra avsteg från reglerna om ärendenas fördelning utskotten sinsemellan för att utjämna arbetsbördan mellan utskotten eller för att låta ett visst ärende beredas av det av utskotten, som har den uppkomna frågan mest aktuell.

Att möjligheten att hänskjuta ett ärende från ett utskott till ett annat kan tas i anspråk också i annat syfte än att justera de ursprungliga remissbesluten skall strax beröras.

13.2. Hur skall synpunkter från mer än ett utskott kunna tillföras beredningen?

I många fall kan det komma att förhålla sig så att ett ärende inom det fasta utskott, som enligt reglerna ovan i första hand får ärendet på sin lott, inte kan väntas bli tillräckligt skärskådat från alla de synpunkter, som man anser bör anläggas. Särskilt om två utskott har att bevaka mot varandra stående synpunkter, kan så bli fallet. Det bör därför öppnas vägar att tillföra ett ärende synpunkter från skilda utskott. Införs ett principiellt förbud att dela ärende mellan utskott, blir behovet av andra åtgärder för gemensam beredning större.

13.2.1. *Utskott överlämnar ärendet till annat utskott*

Ovan har antagits att ett utskott kan vilja lämna över ett ärende till annat utskott, eftersom det finner att ärendet i sin helhet rätteligen bör beredas av det senare utskottet. Samma möjlighet bör emellertid stå till buds för utskott, som väl anser sig ha synpunkter att anlägga på frågan men som finner att det slutliga ställningstagandet på beredningsplanet bör göras med beaktande av synpunkter, som det ankommer företrädesvis på annat utskott att bevaka. Det första utskottet kan då med eget yttrande vidarebefordra ärendet till det andra utskottet. Det får ankomma på detta senare utskott att — under hänsynstagande till vad det första utskottet anfört — avge utlåtande till kammaren. Vid detta utlåtande fogas det första utskottets yttrande. Även i detta fall är ett villkor för att ett ärende skall överlämnas till annat utskott att detta utskott samtyckt till förfarandet. Under sådana omständigheter behöver man inte befara att ärendet obehörigen fördröjs på utskottsplanet.

Det nu föreslagna förfarandet bör kunna bli ett användbart alternativ till sammansatt utskott. Dess användning i fråga om budgetberedningen har berörts ovan under 10.3.3.

13.2.2. *Sammansatta och särskilda utskott*

Sammansatt utskott förrycker arbetsprogrammet för de utskott, som deltar, och är därför mindre lämpligt som beredningsorgan. Beredning i sammansatta utskott lär emellertid inte kunna undvaras som form för samarbete mellan olika utskott i ärenden, som spänner över mer än ett ämnesområde. För att sammansatt utskott skall komma till stånd bör fordras enighet mellan de utskott, som skall delta i det gemensamma beredningsorganet. Liksom hittills skall sammansatt utskott avge utlåtande direkt till riksdagen. Också genom att tillsätta utskott särskilt för visst eller vissa ärenden bör riksdagen kunna tillgodose behovet av att all den sakkunskap, som i det enskilda fallet krävs, blir företrädd under beredningsarbetet.

13.2.3. *Remiss för ytterligare beredning i annat utskott än det som avgivit utlåtande. Förhållandet till återremiss*

F. n. kan ärende som beretts av ett utskott remitteras tillbaka till samma utskott för fortsatt beredning. Vid den senaste partiella reformen infördes den nyheten att återremiss skall kunna påkallas av en minoritet, minst en tredjedel av de röstande (63 § RO). Denna minoritetsrätt ansågs knappast kunna missbrukas i obstruktionssyfte. Utskottet — som redan behandlat ärendet en gång — kan ju skicka det tillbaka igen mycket snabbt, om sakligt skäl för återremiss inte anses föreligga. Och det föreskrivs särskilt att återremiss inte får ske mer än en gång i samma fråga.

Däremot saknas f. n. möjlighet för riksdagen att remittera ett ärende, som beretts av ett utskott, till ett annat för fortsatt beredning. Författningsutredningen ville (3 kap. 1 § förslaget till RO) öppna en sådan möjlighet. Grundlagberedningen delar denna uppfattning. Rätten för ett utskott att med yttrande hänskjuta ett ärende till ett annat utskotts beredning gör inte den ifrågasatta bestämmelsen om ny remiss från kammaren överflödig. Något av de berörda utskotten kan ju ha avvisat tanken på gemensam beredning eller också kan hittills obeaktade synpunkter ha tillförts ärendet genom överläggningen i kammaren. Möjligheten för riksdagen att hänvisa ett utlåtande till förnyad beredning i annat utskott torde få särskild betydelse i budgetfrågor (remiss till finansutskottet) och beträffande vissa lagstiftningsfrågor (remiss till lagutskott). Här hänvisas till framställningen under 10.3.3 och under 8.3.

Den frågan uppstår då om remiss till annat utskott skall kräva majoritetsbeslut eller om det liksom för återremiss skall räcka att en minoritet begär åtgärden. Vidare får man ta ställning till vad som skall ske, när yrkande om remiss till annat utskott och om återremiss väcks samtidigt.

Det torde visserligen vara uppenbart att den obstruktionsrisk, som följer av den nya återremissregeln, är obetydlig. Läget är emellertid något annorlunda när det gäller remiss till ett annat utskott än det som tidigare berett ärendet. Det nya utskottet behöver viss tid att sätta sig in i vad saken gäller. Härigenom ökar missbruksrisken något. Vidare bör inte förbjudas att ärende, som beretts av det ordinarie utskottet och därefter av ett annat utskott, remitteras till ett tredje utskott, låt vara att behovet kanske är

enbart teoretiskt. Att ge en minoritet möjlighet att besluta en sådan serie av remisser till olika utskott — kanske kombinerat med återremisser — kan inte komma ifråga. Grundlagberedningen föreslår därför att remiss till annat utskott alltid skall kräva majoritetsbeslut.

Å andra sidan bör inte den nuvarande minoritetsrätten vid återremiss tas bort.

Det förefaller grundlagberedningen riktigast, att en konflikt mellan yrkande om återremiss och yrkande om remiss till annat utskott löses till förmån för det förstnämnda yrkandet. Detta synes framträda särskilt tydligt när yrkande om remiss till annat utskott avser finansutskottet. Det kan föreligga sakliga skäl både för återremiss och remiss till finansutskottet. De båda utskotten behandlar ju ärendet i viss mån från olika synpunkter. Och vad finansutskottet bör behandla är fackutskottets slutliga ställningstagande. Vidare kan ju fackutskottets förnyade behandling leda till att finansutskottets prövning inte längre ter sig påkallad. Dessa synpunkter kan delvis åberopas generellt, om än då med mindre styrka.

Skulle ett återremissyrkande alltid äga företräde, skulle det visserligen kunna missbrukas på ett sent stadium av riksdagens arbete för att uppnå att det inte blir tid till att höra annat utskott sedan. Denna tänkbara ökning av risken för missbruk är emellertid uppenbarligen inte stor. En annan reglering av detta kollisionsfall än den nu angivna skulle f. ö. innebära en begränsning av den nuvarande minoritetsrätten.

13.2.4. *Icke formaliserat samarbete mellan utskotten*

Ingenting hindrar att gemensam beredning mellan två utskott åstadkoms på så sätt att ett utskott på begäran av ett annat avger yttrande till det senare utskottet (jämför 19 § 2 mom. riksdagsstadgan). Ett informellt samarbete kan vidare komma till stånd mellan utskotten genom deras kanslier eller presidier. Som framhållits på annat ställe får man också räkna med att vissa utskott kan komma att få gemensamma kanslier, vilket i hög grad lär underlätta samråd och kontakter mellan berörda utskott. Över huvud taget kan man anta att en större rörlighet kommer att prägla personalens tjänstgöring vid utskottskanslierna. Detta bör medverka till att ärendena i utskotten får en allsidig belysning.

14 Utskotts initiativrätt

14.1. Gällande rätt

Utskottens huvuduppgift är enligt nu gällande regler vilka antogs år 1909 att meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor. Detta innebär icke att utskotten skulle vara hindrade att föreslå ändringar i vad som remitterats till dem. I förarbetena till bestämmelserna talades om möjlighet för utskotten att »uti de till deras handläggning hänskjutna propositioner och motioner göra sådana ändringar och tillägg, som utan att innebära en omläggning av de grunder, på vilka förslagen» vilade, kunde »finnas av behovet påkallade». Däremot borde utskotten inte få »fullständig förslagsrätt eller rätt att underkasta föreliggande förslag en sådan omarbetning, som skulle innebära ett övergivande av de till grund för dem liggande principerna» (se vidare Stjernquist, Riksdagens arbete och arbetsformer s. 181). I doktrinen har sagts att utskotten har icke blott att till- eller avstyrka förslag, som har remitterats från kamrarna, utan kan framkomma med egna förslag »inom ramen för den väckta frågan» (Sveriges grundlagar, not 1 under 37 § RO) o. d. (se åter Stjernquist, anfört ställe).

Utöver denna »begränsade» initiativrätt har vissa utskott en längre gående rätt att väcka frågor, som inte har remitterats till utskottet. De kan, vart och ett inom ett i RO angivet område, på eget initiativ framlägga förslag för kamrarna, som dessa är skyldiga att ta ställning till.

Enligt 38 § RO äger *konstitutionsutskottet* föreslå ändringar i grundlagarna och vissa andra författningar. *Bevillningsutskottet* kan enligt 40 § föreslå vad det anser »billigt och nyttigt» i bevillningsfrågor. *Bankoutskottet* har enligt 41 § viss initiativrätt i frågor angående riksbanken och riksgäldskontoret. Bestämmelserna i 39 § 1 mom. angående *statsutskottets* uppgifter har tolkats olika av grundlagskommentatorerna Reuterskiöld och Malmgren. Den förre men inte den senare har ansett utskottet äga självständigt initiativ i frågor som rör fyllandet av statsverkets behov. Stjernquist har fört deras resonemang vidare och funnit att deras ståndpunkter i praktiken kan leda till samma resultat på grund av att utskottets arbete omspänner hela statsverkspropositionen som bör betraktas som ett enda ärende.

Beträffande de utskott som nu har »obegränsad» initiativrätt i vissa angivna frågor har hittills iakttagits, att en enskild utskottsledamot inte kan mot utskottsmajoritetens vilja föra fram en fråga till riksdagen genom reservation. Skulle förslaget att föra fram en fråga inom ramen för initiativrätten inte samla majoritet i utskottet, faller alltså frågan.

14.2. Författningsutredningen

Författningsutredningen föreslog (2 kap. 7 § förslaget till RO) att ständigt utskott inom sitt område skulle äga avge förslag till riksdagen, finansnämnden och lagnämnden dock endast i ämne, som uteslutande tillhörde sådan nämnds beredning. Dock skulle sådan förslagsrätt inte tillkomma allmänna beredningsutskottet. Utredningen framhöll i sin motivering att det knappast kunde göras gällande att behovet av initiativ var starkare på de områden, där sådan rätt med goda skäl nu föreligger, än på övriga områden. Man skulle vidare komma ifrån den svåra gränsdragningen mellan begränsat och obegränsat initiativ. Förslaget låg enligt utredningen i linje med utredningens strävan att på olika sätt stärka riksdagens maktställning.

14.3. Grundlagberedningens synpunkter

14.3.1. *Bör utskottens initiativrätt vidgas?*

Utskotten måste givetvis i framtiden som hittills ha rätt att inom ramen för en väckt fråga göra tillägg till och ändringar i vad som har föreslagits. I samma utsträckning kommer enskilda ledamöter av utskottet att kunna framföra förslag i reservationer (se nedan). Vad som skall diskuteras är, om utskotten skall få en längre gående rätt att väcka initiativ inom sina beredningsområden. Det torde däremot inte vara aktuellt att nu överväga en ytterligare utvidgning av den innebörden att även en minoritet skall få rätt att självständigt föra fram en fråga till kammaren. Om ett förslag är fristående i förhållande till remitterade ärenden, bör det allså samla majoritet i utskottet för att kunna föras vidare till kammaren.

Författningsutredningens skäl för en vidgad initiativrätt för utskotten förefaller bärande. De mötte ingen gensaga under remissbehandlingen. En dylik initiativrätt kan förenas också med ett system med fackutskott, förutsatt att gränserna mellan utskotten är någorlunda preciserade. I själva verket ter det sig naturligare att tillerkänna ett utskott en sådan rätt, om det har överblick över hela ämnesområdet och kan välja mellan och inbördes avpassa olika medel att förverkliga ett inom utskottet uppkommet önskemål.

Utskottens rätt att väcka egna förslag skulle få en begränsad betydelse i politiskt viktiga frågor under tider då regeringen kan stödja sig på en fast sammanhållen majoritet i riksdagen. Under tider av minoritetsparlamentarism eller i lägen då regeringen har svag majoritet skulle det emellertid kunna tänkas förhålla sig annorlunda. Det kan då sägas vara viktigt för effektiviteten i regeringens verksamhet att riksdagens möjlighet att påverka regeringspolitiken blir begränsad i varje fall på det sättet att riksdagen inte

6—914610

vid vilket tillfälle som helst kan ingripa i denna. Detta kan vara av betydelse för hur åtråvärd regeringsmakten är utan riksdagsmajoritet och därmed för möjligheten att besätta regeringsposterna. En viss begränsning av möjligheterna till politiska initiativ inom riksdagen kan alltså vara ett naturligt inslag i fördelningen av befogenheter mellan riksdagen och regeringen.

Erfarenheterna från den svenska minoritetsparlamentarismens tid visar att utskotten kan komma att spela en nyckelroll, när regeringen saknar stöd av en fast majoritet i riksdagen. Det kan emellertid betvivlas att just en rätt för utskotten att föra fram fristående förslag skulle nämnvärt försvaga regeringsmakten. Det är inte känt att den självständiga initiativrätt för vissa utskott, som sedan länge förelegat, skulle lett till olägliga ingrepp i tidigare minoritetsregeringars verksamhet. Redan avsaknaden av den utredningsapparat, som krävs för tillkomsten av varje mera omfattande förslag, kommer att verka avsevärt hämmande på utskottens egna initiativ. Dessa kan väntas ofta bestå i förslag till framställningar om utredning i viss angelägenhet genom regeringens försorg. Skulle utskottsmajoriteten föra fram ett förslag i någon politiskt betydelsefull fråga i strid med regeringens önskan, kan man nog anta att det parlamentariska läget förskjutits så, att regeringen ändock riskerar att bringas på fall. Utskottets aktion skulle alltså troligen vara ett av flera tänkbara symptom på en förtroendekris. Genom det nya kontrollinstitutet misstroendeförklaring har riksdagen också fått möjlighet att praktiskt taget när som helst ingripa mot regeringen.

14.3.2. *Bör frågan om initiativrätt tas upp nu?*

Det sagda leder till att övervägande skäl talar för att införa en i princip generell förslagsrätt för utskotten. Frågan har då setts isolerad från övriga spörsmål om tagande och återtagande av initiativ i riksdagen. Dessa kan inte få sin lösning förrän senare. Man bör då överväga, om denna omständighet bör leda till att man nu lämnar även frågan om utskottsinitiativ åt sidan.

I synnerhet vid en omläggning av riksdagsåret kan en ändring i reglerna om *motionsrätten* komma att aktualiseras. Inför man vidgad initiativrätt för utskotten, öppnar man därigenom möjlighet att inskränka motionsrätten till förmån för initiativ via partirepresentanterna i utskotten, t. ex. i syfte att påskynda riksdagens budgetbehandling. Men en sådan inskränkning kan mycket väl anstå till senare, även om man redan i denna omgång inför självständig initiativrätt för utskotten. En initiativrätt av detta slag torde inte heller hindra att man senare tvärtom utvidgar motionsrätten. Härvidlag kan man emellertid säga att utskottsinitiativen kan förlora i betydelse i samma mån som motionstiderna (särskilt den för de fristående motionerna) förlängs.

Lösningar av frågan om *återtagande av initiativ* kan pendla mellan å ena sidan en ovillkorad rätt att, intill dess riksdagen fattat beslut, ta tillbaka ett förslag, och å andra sidan ett fullständigt förbud att återkalla förslaget, sedan det en gång väckts. Vad som egentligen tilldrar sig intresse är i vad mån förslagsställaren kan hindra en prövning av förslaget. Genomför man

självständig initiativrätt för utskotten, begränsar man möjligheten härtill. Dels torde det sålunda få bli en konsekvens av initiativrätten att sedan utskottets betänkande över proposition eller motion väl föreligger, betänkandet skall sakbehandlas i riksdagen, oavsett hur förslagsställaren då förhåller sig till sitt förslag. Dels kan utskottet som sitt eget förslag föra fram en fråga, som en gång har väckts genom proposition eller motion, även om förslagsställaren innan utskottsbetänkande föreligger återkallar sitt förslag. Å andra sidan kan just denna möjlighet för utskotten medföra att betänkligheterna mot en sådan rätt att förfoga över en proposition eller motion minskas. (Jämför t. ex. författningsutredningen i SOU 1963: 18 s. 57.) Vill man ytterligare begränsa förslagsställarens möjlighet att hindra prövning av förslaget, går detta att genomföra utan att man därigenom råkar i konflikt med bestämmelserna om utskottsinitiativ.

Det vill på grund av det sagda synas som om grundlagberedningen väsentligen skulle ha kvar sin rörelsefrihet vid utformningen av regler om tagande och återtagande av initiativ, även om en rätt för utskotten att föra fram fristående förslag införs redan i samband med en reform av utskottsorganisationen.

14.3.3. *Bör rätten till vidgat initiativ i något avseende begränsas?*

Grunden till den självständiga initiativrätten för utskotten är ytterst att söka i den omfattande sakkunskap i och överblick över ett bestämt område av samhällslivet, som ledamöterna i utskotten förvärvar. Mot denna bakgrund bör fri förslagsrätt tillkomma endast fast inrättade utskott och icke de utskott, som tillsätts för särskilda beredningsuppgifter. Något behov torde knappast heller föreligga för de särskilda utskotten att ställa förslag utöver dem som ryms inom ramen för den väckta frågan.

En regel om initiativrätt bör i första hand innehålla att utskott äger väcka förslag hos riksdagen i fråga, som hör till utskottets handläggning. Initiativrätten bör tillkomma alla fasta utskott som är uppbyggda enligt fackutskottsprincipen. Risken för kompetenskonflikter mellan dylika utskott är ganska begränsad. Mera tveksamt kan det vara, om sådana utskott som de i grundlagberedningens skiss upptagna finansutskottet och civillagsutskottet skall ha initiativrätt över hela sina beredningsområden.

Finansutskottet skall enligt grundlagberedningens skiss till viss del vara ett fackutskott: det skall ha det primära ansvaret för beredningen av vissa ärenden. Härvidlag finns självfallet ingen anledning att överväga särregler för finansutskottet. Men därutöver skall finansutskottet ha ett ansvar för samordningen av budgetbehandlingen. Grundlagberedningen har tidigare (under 10.3.3.) framhållit att finansutskottet måste noga följa konjunkturutvecklingen samt fackutskottens och riksdagens ställningstaganden i budgetfrågor samt att utskottet bör på eget initiativ kunna föreslå ändrade allmänna riktlinjer för det pågående budgetarbetet i riksdagen. En sådan initiativrätt innebär att utskottet när som helst under budgetarbetet kan komplettera eller modifiera de uttalanden som det gjorde i sitt utlåtande över finansplanen, om detta någon gång skulle behövas, t. ex. vid en hastig

konjunktursvängning. Däremot är inte avsikten att finansutskottet med stöd av initiativrätten skall kunna ta upp ett fackutskottsutlåtande till granskning och avge utlåtande däröver till riksdagen.

Grundlagberedningen föreslår i det följande att finansutskottets kompetens beträffande den ekonomiska politiken i allmänhet skall uttryckas så att utskottet skall bereda frågor om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för statsregleringen. Det kan hävdas att en sådan kompetensregel i förening med den tänkta initiativregeln — att utskott äger väcka förslag hos riksdagen i fråga, som hör till utskottets handläggning — utgör ett hinder för utskottet att av eget initiativ ta upp till granskning ett fackutskottsutlåtande och avge utlåtande däröver till riksdagen. Denna slutsats kan emellertid någon gång tänkas bli omstridd — gränsen mellan »allmänna riktlinjer» för statsregleringen och de överväganden ett fackutskott gör om särskilda delar av budgeten kan knappast göras fullt klar. Man kan förebygga konflikter genom att regeln om initiativrätt uttryckligen får ange att utskott inte av eget initiativ får ta upp en fråga som är under behandling hos annat utskott eller i kammaren (härom mera strax). Härutöver torde ingen särskild begränsning eller precisering av finansutskottets initiativrätt behöva föreskrivas.

Större anledning funnes möjligen att genom en särskild föreskrift begränsa civillagsutskottets initiativrätt. Detta utskott tänkes nämligen inte få något tydligt avgränsat ämnesområde sig anvisat, och det bör givetvis inte förekomma att civillagsutskottet väcker isolerade förslag i frågor som klart hör till något annat utskott, såsom miljövårds- och jordbruksutskottet eller näringsutskottet. Det torde emellertid vara svårt att mera exakt dra gränsen mellan ämnen som uteslutande tillhör civillagsutskottets beredning och sådana som dessutom kan sägas ankomma på ett annat utskott. Vidare kan det tänkas att ett förslag inom t. ex. avtalsrätten lämpligen bör föranleda följdändringar i lagar som hör till annat utskotts ämnesområde. Det torde därför vara olämpligt att begränsa civillagsutskottets initiativrätt till vissa angivna lagar. En tillräcklig begränsning därav torde följa av den allmänna föreskriften att initiativ inte får väckas i fråga som är under behandling hos annat utskott eller i kammaren.

Det får över huvud taget förutsättas att alla fasta utskott begagnar sin initiativrätt med varsamhet i frågor som tangerar annat utskotts beredningsområde. I tveksamma fall torde det vara lämpligt att utskott, innan det lägger fram eget förslag, tar kontakt med annat utskott, som kan tänkas ha intresse i saken.

I samband med det sist sagda står, att en fråga, som faller inom visst utskotts komptensområde, ibland kan vara föremål för handläggning inom annat utskott efter remiss av ärende dit. Så är fallet först och främst beträffande ärende, som tillagts ett särskilt tillsatt utskott. Men samma situation kan vara för handen, när en fråga kan sägas sortera under två ständiga utskotts beredningsområden och när en fråga har hänvisats till ett utskott med stöd av den uppmjukade remissregeln, t. ex. därför att ärendet inte bör delas mellan två utskott. Det ligger i sakens natur, att det utskott, inom

vars kompetens frågan ligger men till vilket det aktuella ärendet inte har remitterats, bör avstå från initiativ på det område, som frågan direkt avser. Detta bör gälla så länge ärendet över huvud taget är under behandling i riksdagen. Det vore sålunda olämpligt om ett utskott begagnade sin initiativrätt till att anlägga synpunkter på annat utskotts utlåtande. Grundlagberedningen föreslår alltså ett uttryckligt förbud att begagna initiativrätten i fråga, som redan är under behandling i annat utskott eller i kammaren.

14.3.4. *Följdförslag till utskottsinitiativ*

Det kan finnas ett rimligt intresse för andra riksdagsledamöter än dem som sitter i utskottet att få sina synpunkter beaktade vid behandlingen av frågan om initiativet. Man kan erinra om hur bankoutskottets initiativrätt i interna riksdagsfrågor så småningom ledde till krav på rätt att väcka motion i anledning av framställningar från riksdagens verk. Det kan dock finnas skäl för att, i varje fall i denna omgång, anse att detta intresse är tillgodosett genom den rätt till återremiss, som enligt den nya lydelsen av 63 § RO skall tillkomma också en minoritet inom kammaren. Man kan vidare lita till kontakter mellan ledamöterna inom partigrupperna.

14.3.5. *Reservationsrätten m. m.*

Den hittillsvarande gränsdragningen mellan s. k. begränsat och obegränsat initiativ för utskott får, även om beredningens förslag godtas, i vissa fall ännu betydelse. Detta gäller de för särskild beredningsuppgift tillsatta utskotten, som enligt förslaget inte skall få den utvidgade förslagsrätten. Men även för reservanter i utskotten har distinktionen intresse. Tidigare har sagts att det inte i denna omgång är aktuellt att på det sättet utvidga initiativrätten i utskotten att även en minoritet får rätt att självständigt föra fram en fråga till kammaren. För att man skall undvika kringgående, måste då en gräns sättas också för rätten att i reservationer till utskottsbetänkanden ställa förslag.

Anledning saknas att nu ge förslagsrätten för särskilda utskott och för reservanter inom utskotten annan innebörd än den för närvarande anses ha. Givetvis äger minoriteten — i likhet med vad som eljest gäller — rätt att komma med förslag i reservationer i anslutning till ett av majoriteten beslutat initiativ. Anmärkas må att en vidgad möjlighet att väcka förslag i reservationer till utskottsbetänkanden skulle kunna leda till att förslag i större utsträckning lades fram först i utskotten och inte genom följdmotioner. En sådan utveckling vore möjligen olycklig, eftersom alla förslag och invändningar då inte blev bekanta för utskottsledamöterna före sakbehandlingen. Bordläggning i utskottet och därmed tidsförlust kunde bli följden. Frågan hör till dem som får övervägas vid en senare översyn av reglerna om motionsrätten.

14.3.6. *Sammanfattning*

Grundlagberedningen förordar således att de regler om initiativrätt, som är knutna till vissa av utskotten i den nuvarande organisationen, vid en reform

av utskottsväsendet ersätts av en generell regel om rätt för de ständiga utskotten att, vart och ett inom sitt kompetensområde, lägga fram förslag till riksdagen, även om förslaget inte har samband med ärende, som remitterats till utskottet. Denna initiativrätt skall dock inte gälla fråga som berörs av proposition, motion eller annat ärende, som är anhängigt hos annat utskott eller i kammaren.

15 Statsråds tillträde till utskott

I *gällande rätt* (36 § 6 mom. andra stycket RO) stadgas att statsrådsledamot, justitieråd eller regeringsråd ej får deltaga i utskott, dock att beträffande utrikesutskottet gäller vad i 37 § 2 mom. sägs. Enligt sistnämnda stadgande må statsministern och utrikesministern så ock, när ärendets beskaffenhet därtill föranleder, annat statsråd själva eller genom ämbets- eller tjänsteman meddela utskottet muntliga eller skriftliga upplysningar.

Stadgandet i 36 § 6 mom. RO innebär sålunda — med angivet undantag — ett förbud för statsråd, justitieråd och regeringsråd att deltaga i eller närvara vid utskottsförhandlingar. Det innebär vidare, att person, som tillhör de nämnda kategorierna, ej kan väljas till utskottsledamot. Undantaget för utrikesutskottet tillkom år 1937 i samband med utskottets inrättande. Det avsåg då endast utrikesministern (personligen eller genom tjänsteman) men vidgades år 1941 till den nuvarande kretsen. Undantaget motiverades dels med önskvärdheten av ökad samverkan mellan regering och riksdag på det utrikespolitiska området, dels med att utrikesutskottet till sin sammansättning var identiskt med utrikesnämnden, till vilkens sammanträden statsråd kunde kallas.

Kontakt mellan utskott och statsråd förekommer i praxis dels vid sidan av utskottssammanträdena mellan utskottsledamot eller utskottstjänsteman samt statsråd eller departementstjänsteman, dels genom att departementstjänsteman på anmodan infinner sig till sammanträde och där lämnar upplysningar.

Frågan om vidgat tillträde för statsråd till utskottsförhandlingar har aktualiserats ett flertal gånger utan att leda till lagstiftningsåtgärd. En redogörelse för vissa *tidigare förslag* och deras behandling lämnas av författningsutredningen i SOU 1963: 18 s. 119 f. Från denna äldre diskussion återges här följande synpunkter. Farhågor har yppats såväl för att statsråds tillträde till utskott skulle försvaga regeringens maktställning, som för att effekten skulle bli den motsatta. Häremot har invänts att i den mån en förskjutning sker i maktbalansen mellan regering och riksdag, denna torde bero på allmänpolitiska omständigheter och icke på en teknisk arbetsord-

ning som innebär att statsråden har rätt, men inte skyldighet att delta i utskottens överläggningar. En ändring av denna innebörd skulle däremot vara ägnad att främja en saklig och fullständig granskning av propositionerna i riksdagen. Bl. a. vore det önskvärt att statsråden fick tillfälle att i utskotten förhandla om ändringar och modifikationer i framlagda propositioner. Från motsidan har genmälts att utskottens behov av upplysningar och utredning utöver vad propositionerna innehåller har tillgodosetts genom stadgandet i 46 § RO om rätt för utskotten att från regeringen begära upplysningar från verk och ämbetsmän.

Författningsutredningen föreslog (3 kap. 15 § förslaget till RO) att statsråd på framställning av utskott eller på egen hemställan, som bifallits av utskottet, personligen eller genom tjänsteman ägde lämna upplysningar vid sammanträde med utskottet. Statsråd skulle alltjämt inte kunna väljas till ledamot eller suppleant i utskott (5 kap. 6 § nämnda förslag). Utredningen konstaterade att det nuvarande förbudet för statsråd att delta i utskott var uttryck för det dualistiska statsskick, för vilket 1809 års regeringsform avsågs skola utgöra grundvalen. Utskotten skulle sålunda kunna arbeta utan påtryckningar från regeringen. För ett paramentariskt statsskick hade emellertid de principer, åt vilka förbudet gav uttryck, inte samma vikt. Det nära samarbete, som med ett sådant statsskick bör förekomma mellan regering och riksdag, talade enligt utredningens mening för att det var »rimligt och lämpligt» att statsråd skulle kunna lämna upplysningar vid utskottssammanträde. Med den konstruktion utredningen gav sitt förslag, ansåg den att grund knappast skulle föreligga för farhågor att statsråds tillträde till utskott skulle påverka regeringens maktställning i förhållande till riksdagen i ena eller andra riktningen. Utredningen ansåg inte skäl föreligga att begränsa statsråds tillträde till utskott till de tillfällen, då utskott behandlar propositioner. — Utredningens förslag lämnades vid remissbehandlingen utan erinran.

Även *grundlagberedningen* anser att statsråd inte bör deltaga i riksdagens utskott såsom ledamot eller suppleant. Det förefaller emellertid kunna vara till gagn för utskottens ställning som riksdagens beredningsorgan att öppna en kanal för direkt kontakt mellan utskotten och ledamöterna i statsrådet. Härigenom möjliggörs en fylligare utväxling av information och synpunkter och underlättas kompromisser. I vart fall om enighet mellan utskottsmajoriteten och regeringsledamoten skall vara förhanden för att överläggning skall komma till stånd, synes risken för att rätten till sådant tillträde skall leda till förskjutning av maktbalansen mellan regeringen och riksdagen inte vara stor. Till detta bidrar att överläggningen *inom* utskottet bör fortsätta efter det att statsrådet lämnat utskottet. Några olägenheter till följd av statsråds rätt att närvara i utrikesutskottet har vidare inte försports. Därtill kommer att praxis redan har öppnat en väg för muntlig kontakt mellan regeringen och övriga utskott på så sätt att statssekreterare eller annan ledande tjänsteman inom ett departement ibland är närvarande vid ett utskottssammanträde för att lämna upplysningar och framföra synpunkter.

Åsyftat är, att statsrådets sammanträffande med utskott skall ske inom stängda dörrar; frågan om offentliga förhör inför utskott kan inte tas upp till bedömning nu. Är överläggningarna mellan utskottet och regeringsledamoten inte offentliga, behöver man inte befara att de drar intresset från kammardebatterna i de ifrågavarande ärendena eller får andra verkningar för dessa debatter än som följer av att missförstånd och tvistefrågor kunnat bringas ur världen vid överläggningarna. Som författningsutredningen framhållit, bör upplysning från sammanträffandet, som är av betydelse för utskottets ställningstagande, redovisas i betänkandet.

Grundlagberedningen förordar att stadgandet i 36 § 6 mom. andra stycket RO om hinder för statsrådsledamot att delta i utskott ersätts av ett förbud endast att delta som *ledamot* eller *suppleant*. Någon uttrycklig bestämmelse om statsrådsledamots rätt att i *annan egenskap* än som nyss nämnts närvara vid utskottssammanträde synes ej erforderlig. Slopas förbudet mot närvaro, kan man nämligen utan vidare knyta an till gällande praxis, enligt vilken utomstående, bl. a. departementstjänstemän, ibland är närvarande vid utskottssammanträden för att lämna upplysningar och framföra synpunkter. Utgångspunkten är härvidlag att den som icke är ledamot av eller suppleant i ett utskott eller tjänsteman i utskottets kansli kan få företräde inför utskottet endast i enlighet med utskottets beslut. Anledning saknas att särställa ett utrikesutskott genom att göra statsrådsledamots rätt till tillträde till sådant utskott oberoende av utskottets samtycke. — Förbudet för justitieråd och regeringsråd att »deltaga i utskott» torde kunna slopas. — Beträffande rätt för statsrådsledamot och förutvarande statsrådsledamot att delta i val till konstitutionsutskottet samt angående möjligheten att välja förutvarande statsråd till utskottsledamot hänvisas till specialmotiveringen (44 § RO).

16 Upplysningar till utskott från statlig myndighet

I *gällande rätt* stadgas i 46 § RO att om utskott finner sig behöva av någon ämbetsman eller av allmänt verk inhämta muntliga eller skriftliga upplysningar, äger utskottet att genom sin ordförande, hos den statsrådets ledamot som konungen därtill årligen förordnar, begära konungens befallning till vederbörande att meddela de äskade upplysningarna; dock bör statskontoret samt banko- och riksgäldsverken i frågor om redovisning av medel omedelbarligen avgiva alla äskade upplysningar.

Den i 46 § RO anvisade vägen anlitas regelmässigt, när utskotten önskar skriftligt yttrande. Det statsråd som erhållit förordnande enligt 46 § RO vidarebefordrar så gott som utan undantag utskottens framställningar till vederbörande myndigheter. Muntliga upplysningar från statlig myndighet eller ämbetsman inhämtas däremot alltid direkt.

Frågan om sättet för utskott att inhämta upplysningar från statlig myndighet har samband med spörsmålet om statsråds tillträde till utskott. I andra stycket av den §, 3 kap. 15 § förslaget till RO, vari *författningsutredningen* upptog stadgande om statsråds tillträde till utskott, föreslog utredningen också en bestämmelse av innehåll att statlig myndighet, om utskott så finner erforderligt för att fullgöra sina uppgifter, skall tillhandagå utskottet med upplysningar och yttranden. Utredningen förklarade att det i 46 § RO anvisade förfaringssättet varken var erforderligt eller lämpligt. Enligt utredningen borde ett utskott inte kunna ålägga enskild tjänsteman att lämna upplysningar eller yttranden. Med detta ville dock utredningen inte förorda någon ändring i nuvarande praxis.

Enligt *grundlagberedningens* mening erfordras överhuvudtaget ingen särskild bestämmelse i RO angående utskotts rätt att erhålla upplysningar från myndighet, som är underställd riksdagen. Också beträffande övriga statliga myndigheter kan det i ett parlamentariskt statsskick te sig som en onödig omväg, att utskotten för att erhålla yttrande först skall nödgas hänvända sig till en statsrådsledamot. Helt invändningsfritt vore det emellertid inte att tillerkänna utskotten en oinskränkt rätt att infordra upplysningar och yttranden direkt från myndigheterna. Den ifrågavarande

statsförvaltningen är ju underställd regeringen. En ovillkorlig rätt för utskott att engagera myndigheter för yttranden skulle i enstaka fall kunna medföra störningar i förvaltningens arbete på ett sätt som regeringen inte kunnat förutse eller i tid motverka.

En rimlig avvägning kan enligt beredningens mening åstadkommas, om utskotten väl får rätt att direkt hänvända sig till myndighet med begäran om yttrande eller upplysning, men myndigheten, om exceptionella svårigheter någon gång skulle föreligga, äger hänskjuta frågan, om utskottets begäran skall efterkommas, till regeringens avgörande. Den förenkling av proceduren att inhämta yttrande, som förslaget innebär, synes innebära sådana fördelar, att den bör genomföras redan i denna omgång.

Av sammanhanget lär framgå att med statlig myndighet i detta fall inte åsyftas statsdepartementen eller statsrådsberedningen. Lydelsen av 21 § regeringsformen torde förebygga den tolkningen att utskott skulle kunna inhämta formligt yttrande över lagförslag hos lagrådet, något som grundlagberedningen för närvarande inte är beredd att föreslå. — Domstolar bör uttryckligen jämställas med myndigheter.

I överensstämmelse med vad författningsutredningen föreslog, bör utskottens hänvändelse avse myndigheten som sådan, inte enskild tjänsteman. Det bör vara möjligt för utskottet att föreskriva, huruvida yttrande eller upplysning skall lämnas skriftligen eller muntligen vid sammanträde med utskottet; det förra torde bli det regelmässiga. Givetvis är utskotten oförhindrade att som hittills överenskomma med viss tjänsteman att han skall biträda utskottet med upplysningar. Grundlagberedningen vill slutligen uttala sin anslutning till författningsutredningens yttrande (SOU 1963: 18 s. 122 n) att rimlig hänsyn bör tagas till en utskottsminoritets önskemål i fråga om anskaffande av sakmaterial.

17 Utrikesnämnden

Alltsedan utrikesutskottet inrättades år 1938 har det till sin sammansättning sammanfallit med utrikesnämnden. Detta har i 54 § RF uttryckts så att ledamöterna i utrikesutskottet också är ledamöter av utrikesnämnden. I det mera detaljerade stadgandet i RO (49 § första stycket) sägs att val av ledamöter och suppleanter i utrikesutskottet gäller också som val av ledamöter och suppleanter i utrikesnämnden. Personalunionen mellan utrikesnämnden och utrikesutskottet löses upp genom en ändring i samband med enkammarreformen. Antalet ledamöter i utrikesutskottet, hittills sexton, har bestämts till sjutton. Nämnden får nio ledamöter och lika många suppleanter. Från regeringens sida förutsattes att frågan om personalunion skall prövas på nytt i samband med den totala författningsrevisionen (prop. 1968: 27 s. 196).

Det är nu inte möjligt att bygga på någon erfarenhet av hur det beslutade systemet fungerar. Emellertid förefaller det grundlagberedningen som om det med det nya utskottssystemet vore olämpligt att återgå till personalgemenskap mellan nämnden och utskottet. Till det skäl som åberopades för att minska antalet ledamöter i nämnden och alltså upplösa personalunionen — uppdragets särskilda förtroendekaraktär — har kommit andra. För det första kommer ett framtida utrikesutskott sannolikt att få fler beredningsuppgifter än det nuvarande, och några av dessa kommer att bli betungande och tidsödande, särskilt utvecklingsbiståndet (se bilaga 3 till betänkandet). Det skulle därför troligen vara svårt att till utskottet knyta partigruppernas ledare och andra sådana ledande politiker som nu har brukat sitta i utrikesutskottet. Å andra sidan bör man självfallet försöka få politiker av denna typ att åtaga sig ledamotskap i nämnden. För det andra skulle en i författning bestämd persongemenskap beskära riksdagens handlingsfrihet vid utformningen av utskottsorganisationen. Ett av särdragen i grundlagberedningens förslag är att fördelningen av beredningsuppgifterna mellan utskotten samt antalet ledamöter i utskotten skall kunna ändras utan en tidsödande procedur. Det vore knappast lämpligt att genom bestämmelse i grundlag fixera ett särskilt ämnesområde och ledamotsantal just för

ett utrikesutskott — i all synnerhet inte ett så litet antal ledamöter som utrikesnämnden bör ha — något som emellertid vore nödvändigt, om man skulle i grundlag föreskriva personalunion mellan utskottet och nämnden.

Sammanfattningsvis anser alltså grundlagberedningen att man inte bör återinföra personalunionen mellan utrikesutskottet och utrikesnämnden.

I enkammarriksdagen får talmannen en markerad ställning som ledare av riksdagens arbete. Han blir ordförande i talmanskonferensen, riksdagens centrala organ för planläggning av arbetet. Enligt ett nyligen avgivet förslag av en inom riksdagen tillsatt kommitté, som har haft till uppgift att göra en översyn av riksdagens förvaltnings- och personalorganisation inför enkammarreformen (1969 års organisationsutredning), skall talmannen bli ordförande också i riksdagens centrala förvaltningsorgan, förvaltningsstyrelsen. Sedan riksdagens krigsdelegation inrättades år 1965 har de två talmännen båda tillhört delegationens presidium, och man kan förutsätta att enkammarriksdagens talman som regel kommer att väljas till delegationens ordförande. Talmannen får därigenom ett särskilt ansvar för riksdagens beredskapsplanering.

I fredstid kommer talmannen att ha det främsta ansvaret för riksdagens förbindelser med andra länders parlament. Redan fördenskull måste han vara väl orienterad i utrikespolitiska frågor. Hans uppgifter inom beredskapsplaneringen gör att han måste ägna ett särskilt intresse åt den säkerhetspolitiska utvecklingen. Dessa omständigheter gör att det enligt grundlagberedningens mening finns skäl att överväga, om inte talmannen bör tillhöra utrikesnämnden. Därigenom skulle han få tillfälle att ta del av den förtroliga information som utrikesledningen kan lämna. Han skulle också ha som en självklar uppgift att i rådslagen företräda de mera allmänna riksdagsintressena.

Talmännen har inte brukat väljas in i utskott, en praxis som kodifieras genom grundlagberedningens förslag. Som en följd av personalunionen mellan utrikesutskottet och utrikesnämnden har talmännen därför inte heller varit ledamöter av nämnden. I och med att personalunionen upplöses blir detta möjligt. Från mera allmänna synpunkter kunde det likväl anses olämpligt att talmannen bleve ledamot av nämnden. Motivet skulle vara att motsättningar mellan partierna ofta präglar överläggningarna i nämnden och att det med tanke på talmannens ställning som ledare av riksdagsförhandlingarna vore olyckligt om han vid rådslagen i nämnden skulle tvingas deklarera sin mening i partiskiljande frågor.

Grundlagberedningen anser emellertid att det inte finns skäl för sådana farhågor. Utrikesnämnden fattar enligt de nu gällande bestämmelserna inga beslut under rådslagen med regeringsrepresentanterna, och det lär knappast finnas någon anledning att hålla omröstning. Det kan visserligen inte komma i fråga att i något hänseende begränsa talmannens yttrandefrihet i nämnden, men man kan förutsätta att han där lika väl som i sin syssla som ordförande i riksdagens plenum kommer att uppfatta sig som i viss mån opartisk företrädare för riksdagens ledamöter.

Grundlagberedningen föreslår på grund av det anförda att talmannen blir

självskriven ledamot av utrikesnämnden.

Enligt den vid 1969 års riksdag slutligt antagna lydelsen av 49 § RO skall utrikesnämnden bestå av nio ledamöter och nio suppleanter. Det är enligt grundlagberedningens mening önskvärt att antalet valda företrädare för riksdagspartierna inte minskas ytterligare. Nämnden bör sålunda bestå av talmannen och nio valda ledamöter. Förste, andre och tredje vice talmännen bör vara ersättare för talmannen i nämnden. Utan särskilt stadgande är det klart att dessa vid förfall för talmannen träder in i tur och ordning.

De nuvarande reglerna i 50 § RF om krigsdelegationen innebär bl. a. att det i första hand är talmanskonferensens sak att fatta beslut om att krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe. På grund av att talmanskonferensen knappast kan sägas existera under de dagar som förflyter mellan två riksdagar finns det en risk att det i en speciell situation inte skulle existera något organ som är behörigt att på riksdagens vägnar förordna om inkallande av krigsdelegationen. Grundlagberedningen vill förorda att de uppgifter som enligt 50 § RF ligger på talmanskonferensen i stället läggs på utrikesnämnden. Denna består även mellan riksdagarna. Inom nämnden torde vidare en utomordentlig sakkunskap i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor vara samlad. Dessutom är nämnden till skillnad från talmanskonferensen proportionellt sammansatt. Om talmannen i enlighet med grundlagberedningens förslag blir ledamot av nämnden får man vidare, liksom med nuvarande regler, en medverkan i detta för riksdagen så viktiga avgörande från dess presidium.

I ett av de fall då krigsdelegationen skall kunna träda i riksdagens ställe — vid omedelbar krigsfara — fordras att statsministern och två tredjedelar av talmanskonferensens ledamöter är ense därom. För utrikesnämndens del bör motsvarande antal bestämmas till sex av de tio ledamöterna. Givetvis skall i dessa fall liksom eljest suppleant kunna inträda i nämnden, när ledamot är frånvarande.

I uppgiften som rådplägningsorgan kallas utrikesnämnden samman av regeringen. Kungen eller regenten leder nämndens förhandlingar, när han är närvarande. I annat fall förs ordet av statsministern eller, om även han är frånvarande, av utrikesministern. Om minst fyra av nämndens ledamöter hos utrikesministern begär rådplägning i viss uppgiven fråga, skall nämnden sammankallas.

De återgivna reglerna bör inte tas upp till omprövning i detta sammanhang. De måste emellertid kompletteras med särskilda regler för det fallet att utrikesnämnden skall sammanträda för att på riksdagens vägnar pröva frågan, om krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe. Det kan nämligen tänkas att det inte finns någon som kan ta initiativ på regeringens vägnar. Om emellertid så är fallet, kan man förmoda att regeringen kommer att kalla in utrikesnämnden, när det finns anledning att överväga, om krigsdelegationen skall träda i riksdagens ställe. Detta torde bli fallet åtminstone när frågan kommer upp redan vid krigsfara och alltså före ett krigsutbrott. Från principiell synpunkt är det dock mest tilltalande, om riksdagen själv kan ta initiativ till sammanträde med nämnden. Det bör

vidare, om så har skett, finnas något riksdagens eget organ som kan leda förhandlingarna. Både uppgiften att sammankalla nämnden och uppgiften att leda förhandlingarna bör i dessa undantagsfall i första hand tillkomma talmannen eller, vid förfall för honom, vice talman. Nämnden bör också kunna sammankallas av två andra ledamöter. I de fall då nämnden skall samråda med statsministern eller eljest inhämta hans mening bör den för tillfället lämpligaste metoden begagnas; det är inte nödvändigt att reglera proceduren.

18 Tidpunkten för ikraftträdande

Grundlagberedningen anser att enkammarriksdagen bör ha möjlighet att så snart som möjligt gå över till den här skisserade utskottsorganisationen.

Det är rimligt att i första hand tänka sig att den nya utskottsorganisationen skall börja tillämpas vid ett årsskifte. Om så skall ske, är den 1 januari 1972 den första praktiskt möjliga tidpunkten. Som beredningen ämnar utveckla närmare i specialmotiveringen är det emellertid möjligt att, om 1970 och 1971 års riksdagar så beslutar, nå praktiskt taget samma resultat som om reformen trädde i kraft den 1 januari 1971. Den första enkammarriksdagen skulle alltså praktiskt taget från början kunna arbeta i de nya formerna.

De provisoriska riksdagslokalerna vid Sergels torg i Stockholm, vilka torde bli färdiga före den 1 januari 1971, är planerade för en utskottsorganisation enligt 1968—69 års beslut. Lokalerna är inte alldeles lämpligt utformade för en utskottsorganisation sådan som den av grundlagberedningen förordade. Bl. a. synes det, om denna skall tillämpas, bli nödvändigt att vissa av utskotten till en början får sammanträda i lokaler som är tänkta för konstitutionsutskottets och statsutskottets avdelningar. Detta synes emellertid trots allt vara möjligt som ett provisorium, och det torde finnas goda möjligheter att genom tämligen begränsade arbeten åstadkomma tillräckligt många sessionsrum av tillräcklig storlek. Övriga för utskott avsedda utrymmen torde utan större svårigheter kunna disponeras om för den av grundlagberedningen förordade organisationen.

Enkammarriksdagen kommer således att kunna sätta den nya utskottsorganisationen i verksamhet så gott som omedelbart. Den kommer också att kunna avslå förslaget. Vidare kan den besluta att de nya reglerna skall träda i kraft den 1 januari 1972. Slutligen kan den, med regeringens samtycke, uppskjuta behandlingen av förslaget till senare riksdag under valperioden. Även efter det att de nya grundlagsreglerna har antagits slutligt kommer riksdagen att ha stor frihet att bestämma utskottsorganisationen efter vad som synes ändamålsenligt. Tanken i förslaget är ju att riksdagen inom ramen för de grundlagsfästa huvuddragen själv skall ge föreskrifter i riksdagsstadgan eller annan arbetsordning om vilka utskott som skall finnas, deras kompetensområden och antalet ledamöter i de skilda utskotten.

19 Specialmotivering

19.1. Inledning

De ståndpunkter grundlagberedningen har intagit i det föregående föranleder ändringar i RF och RO. Särskilt omfattande är ändringarna i RO:s kapitel om ärendenas beredning (36—49 §§); här lämnas ingen paragraf oförändrad.

Den av beredningen föreslagna grundlagsregleringen av utskottsväsendet är mera kortfattad än den nuvarande. Vissa bestämmelser utmönstras såsom överflödiga, andra tänkes bli överflyttade till riksdagsstadgan eller andra föreskrifter av arbetsordnings karaktär (78 § RO). Riksdagsstadgan är nu under översyn inom konstitutionsutskottet (se KU 1968: 20 s. 20). Grundlagberedningen räknar med att de behov av ändring i eller komplettering till riksdagsstadgan, som beredningen ansett vara för handen, därvid kommer att bli uppmärksammade. Beredningen lägger därför inte fram förslag till ny riksdagsstadga.

Närmast som en illustration av grundlagberedningens tankegång om fördelning av ärendena mellan utskotten efter ämne framläggs i en bilaga (*bil. 3*) en skiss till utskottsorganisation och till fördelning av beredningsuppgifter mellan utskotten. Grundlagberedningen räknar med att denna skiss skall kunna tjäna som underlag vid arbetet på den kommande riksdagsstadgan. Vissa kommentarer till ämnesindelningen lämnas i bilagan.

Grundlagsändringarna kräver vissa följdändringar i andra lagar och författningar. Vissa lagändringsförslag behandlas i specialmotiveringen (19.5). Det kan inte uteslutas att något av de ständiga utskotten är nämnt i lag som beredningen inte har uppmärksammat. Vidare förekommer ett stort antal stadganden i interna riksdagsförfattningar som nämner sådant utskott (vanligen bankoutskottet). Det är givetvis en fördel, om sådana bestämmelser ändras då de åsyftade utskotten försvinner. Detta bör kunna göras som led i annan pågående eller planerad översyn av författningarna. I avvaktan därpå bör frågan kunna regleras genom en övergångsbestämmelse till ändringarna i RO.

Ändringarna av utskottsorganisationen kräver också att personalorgani-

7—914610

sationen för utskotten ses över och att man finner lämpliga metoder för handläggning av tillsättningsärendena vid övergången till det nya systemet. Dessa frågor torde, liksom organisationsfrågorna i anslutning till enkammarreformen, få övervägas genom riksdagens försorg.

Grundlagberedningen utgår i det följande från den lydelse av RF och RO som beslöts genom den partiella reformen 1968—69 (se SFS 1969: 22—26).

19.2. Regeringsformen

12 §

I 12 § första stycket RF föreskrivs nu att överenskommelse med främmande makt under vissa betingelser skall framläggas för riksdagen till godkännande. Så skall ske dels om överenskommelsen angår fråga som riksdagen äger avgöra allena eller »med konungen», dels om överenskommelsen, utan att angå sådan fråga, är av större vikt. För det senare fallet gäller enligt paragrafens andra stycke att riksdagens prövning kan ersättas av att utrikesnämnden eller utrikesutskottet får tillfälle att yttra sig, innan överenskommelsen ingås; en förutsättning är då att rikets intresse kräver att överenskommelsen avslutas utan riksdagens godkännande.

Då grundlagberedningen föreslog att personalunionen mellan utrikesnämnden och utrikesutskottet skulle upphävas, yttrade beredningen att det inte fördenskull fanns någon anledning att skära av möjligheten att höra utrikesutskottet i stället för utrikesnämnden (SOU 1967: 26 s. 193). Beredningen har emellertid inhämtat att det under tiden från och med år 1960 inte har förekommit att en överenskommelse med främmande makt har hänskjutits till utrikesutskottet för yttrande. Det är vidare en strävan att ur grundlag utmönstra bestämmelser som låser utskottsorganisationen. Av dessa skäl föreslår beredningen att bestämmelsen om möjlighet att höra utrikesutskottet i stället för utrikesnämnden skall utgå ur paragrafens andra stycke. För övrigt torde, när nu persongemenskapen upphör, utrikesnämnden vara ett för alla tänkbara situationer lämpligt organ för ändamålet, särskilt med tanke på dess ställning som rådplägningsorgan enligt 54 § RF.

50 §

Den ändring som föreslås i 50 § andra stycket RF innebär att det blir en uppgift för utrikesnämnden i stället för talmanskonferensen att förordna att riksdagens krigsdelegation skall träda i riksdagens ställe. Beträffande skälen till ändringen hänvisas till den allmänna motiveringen (17).

53 §

I denna paragraf föreskrivs nu att varje riksdag skall tillsätta vissa angivna utskott för ärendenas beredning. Därjämte stadgas att vid s. k. vaderiksdag ej flera utskott skall tillsättas än som erfordras.

Under hänvisning till vad som anförts under 11.3 angående den lagtekniska regleringen av utskottsväsendet föreslår beredningen att 53 § RF en-

dast skall uppta ett stadgande om att riksdagen för beredning av ärenden skall tillsätta utskott, däribland ett konstitutionsutskott, jämte en hänvisning till RO beträffande de närmare bestämmelserna om utskottsväsendet. De valda ordalagen utesluter inte att enstaka slag av ärenden inte blir föremål för utskottsberedning. Beträffande den tid, för vilken utskotten skall väljas, och angående val av utskott vid vaderiksdag hänvisar beredningen till vad som anförs under 36 § RO.

19.3. Riksdagsordningen

Flertalet bestämmelser i RO, som rör utskottsberedningen, är för närvarande upptagna under rubriken »Ärendenas beredning» i 36—48 §§. Under samma rubrik finns i 49 § ett stadgande om utrikesnämnden. Samtliga dessa lagrum berörs av grundlagberedningens förslag. Därvid har 36—48 §§ omarbetats fullständigt. 36 § upptar en grundläggande bestämmelse om tillsättande av utskott. I 37 § ges föreskrift om utskottens ledamotsantal. Konstitutionsutskottets och finansutskottets centrala beredningsuppgifter framgår av 38 §. 39 § hänvisar i fråga om närmare föreskrifter om utskotten till bestämmelser enligt 78 § samt ger uttryck för fackindelningsprincipen. En uppmjukad remissregel har fått sin plats i 40 §. 41 § möjliggör för riksdagen att tillsätta utskott utöver det antal, som enligt författningsbestämmelser skall förekomma vid varje riksdag. I 42 § har upptagits bestämmelser angående ärenden, som berör mer än ett utskotts beredningsområde, och om behandlingstvång för utskotten. Utskottens självständiga initiativrätt regleras i 43 §, 44 § stadgar begränsningar för vissa riksdagsledamöter, bl. a. statsråd, att delta i utskott, 45 § upptar bestämmelse om val av utskottspresidium och 46 § om omröstning och reservationsrätt. Stadgande om utskotts rätt att inhämta upplysningar från myndigheter har fått sin plats i 47 §, och i 48 §, slutligen, finns en föreskrift om tystnadsplikt.

Vissa andra bestämmelser om utskott har i avvaktan på en total reform fått behålla sin nuvarande plats i RO. Sålunda har bestämmelsen i 55 § 3 mom. om beredningstvång i fråga om proposition och motion behållits oförändrad. Bestämmelserna om återremiss av utskottsutlåtande kvarstår vidare i 63 §, och i samma paragraf föreslår beredningen att de nya reglerna om möjlighet att remittera ett utlåtande till annat utskott tills vidare får sin plats. Föreskrifter om val till och inom utskott återfinns alltjämt i 75 §.

Vad gäller beredningstvånget saknas i RO en allmän bestämmelse i fråga om framställningar och redogörelser från riksdagens verk. Genom beslut vid den partiella grundlagsreformen 1968—69 har i 55 § 2 mom. RO upptagits ett stadgande att riksdagen enligt 78 § RO äger meddela bestämmelser om hur beslut må påkallas i frågor, som rör riksdagen enskilt eller riksdagsförvaltningen. Härav torde följa, att riksdagen enligt 78 § kan föreskriva, i vad mån framställningar och redogörelser från riksdagens verk skall utskottsberedas. (Se t. ex. nu beträffande redogörelse från riksdagens lönedelegation, 12 § riksdagsstadgan.) I fråga om ärenden, för vilka beredningstvång ej föreskrivs vare sig i RO eller i bestämmelser enligt 78 §, kommer det

i allmänhet att stå riksdagen fritt att besluta hänvisning till utskott. Av särskilda stadganden kan dock framgå att utskottsberedning inte skall företas. Så är enligt 57 § RO fallet i fråga om yrkande om misstroendeförklaring. En liknande föreskrift torde komma att beslutas i fråga om begäran att framställa interpellation (jfr 20 § i kamrarnas ordningsstadgor). Valfrågor hänvisas inte heller till utskott. I enkammarriksdagen skall flertalet valfrågor förberedas av en valberedning.

36 §

Denna paragraf innehåller nu i 1 mom. liksom 53 § RF föreskrifter om vilka ständiga utskott som skall finnas. Dessa utskott skall tillsättas av varje riksdag inom sex dagar från dess öppnande. Enligt 4 mom. skall dock vid vaderiksdag ej fler utskott tillsättas än som erfordras. Utom de ständiga utskotten kan riksdagen jämlikt 1 mom. tillsätta särskilt utskott för att ta upp frågor som hör till ständigt utskotts behandling.

Beredningen föreslår att lagrummet skall uppta den grundläggande bestämmelsen om tillsättande av utskott. Av den allmänna motiveringen framgår att huvudtypen av utskott alltjämt skall vara det ständiga utskottet. Enligt de principer för författningsregleringen av utskottsväsendet, som beredningen förordar, skall emellertid organisationen på ett par undantag när inte låsas fast genom att utskotten anges i RF eller RO. Under sådana omständigheter anser beredningen det oegentligt att i RO använda termen »ständiga» utskott — de skilda utskottens bestånd är ju i allmänhet inte garanterat i RO. I förslag till lydelse av denna paragraf föreskrivs därför endast, bortsett från att två utskott namnges, att varje riksdag skall inom sig tillsätta ett antal »utskott». Att dessa utskott är ständiga (eller fasta) i den bemärkelsen, att i princip samma utskott, vart och ett med samma, i författning bestämda beredningsuppgifter, skall ingå i organisationen från riksdag till riksdag, kan utläsas av de nya bestämmelserna i 39 §. Som framgår av förslagets 41 § bör riksdagen härutöver äga tillsätta utskott för särskild, genom beslut i det enskilda fallet bestämd beredningsuppgift; benämningen särskilt utskott som motsats till ständigt utskott har emellertid inte använts.

I förslaget till denna paragraf har, av skäl som angetts under 11.3, konstitutionsutskottet och finansutskottet särskilt nämnts. I övrigt binder lagrummet riksdagen endast på det sättet att lägsta antalet (fasta) utskott bestäms till, utöver de två nämnda utskotten, fjorton. Bl. a. härigenom har grunddragen i utskottsorganisationen fått en viss förankring i RO, samtidigt som riksdagen kan anpassa utskottsindelningen efter ändrade förhållanden och erfarenheter av dess funktionsduglighet.

Författningsutredningen föreslog (förslaget till regeringsform 6 kap. 11 §) att utskottsval skulle avse tid, motsvarande riksdagens valperiod. Och genom den partiella reformen 1968—69 har bestämts att riksdagens revisorer skall väljas för en tid av tre år.

Om emellertid fördelningen av uppgifter mellan utskotten och utskottens benämningar till största delen flyttas över till riksdagsstadgan eller annan

arbetsordning och alltså skall kunna ändras genom enkelt beslut av riksdagen, är det, lagtekniskt sett, knappast möjligt att låta valperioden för utskotten löpa över längre tid än en riksdag. En kort valperiod för utskotten kan, även från mera materiell synpunkt, ses som ett viktigt moment i strävandena att ernå en elastisk organisation. Det kan nämligen finnas behov av att förändra utskottens personsammansättning under löpande mandatperiod efter förskjutningar av ärendegrupper mellan utskotten eller andra organisationsändringar. Även vid stabilitet i organisationen kan det någon gång finnas anledning att vid en riksdag välja in en viss riksdagsledamot i ett utskott som han inte eljest har tillhört.

Något undantag för vaderiksdag har inte gjorts. Även vid sådan skall således alla de fasta utskotten tillsättas. Detta förefaller vara den med tanke på ledamöterna och den numera fast anställda kanslipersonalen enklaste ordningen. Vid 1958 års vaderiksdag tillsattes också samtliga ständiga utskott.

Det ligger i sakens natur att om varje riksdag skall utse ledamöter i ett bestämt antal utskott, detta bör ske snarast efter riksdagens början. Närmare bestämmelse om tidpunkten för val kan ges i arbetsordning (se 39 § i förslaget).

Beträffande hittills inte berörda bestämmelser i nuvarande 36 § anmärker beredningen följande. I 1 mom. anges ledamotsantalen i de ständiga utskotten. I 3 mom. stadgas angående suppleanter. Rörande nu nämnda bestämmelser hänvisar beredningen till 37 § i förslaget. Den i 2 mom. upptagna s. k. uppmjukade remissregeln har i beredningens förslag sin motsvarighet i 40 §. Hänvisningen i 5 mom. till andra lagrum angående val till utskott synes obehövlig och utgår. I 6 mom. första stycket uppställs förbud för statsrådsledamot och i visst fall för förutvarande statsrådsledamot att delta i val till konstitutionsutskottet. Enligt andra stycket får inte ledamot av statsrådet, justitieråd eller regeringsråd »deltaga» i utskott, dock att beträffande utrikesutskottet gäller särskilda bestämmelser. Tredje stycket stadgar hinder mot att i utskott välja in den som utskottet kan komma att ställa till ansvar för hans ämbetsåtgärder. Beträffande nu angivna regler i 6 mom. hänvisar beredningen till vad som anförs under 44 §.

37 §

Antalet ledamöter i de ständiga utskotten anges nu i 36 § 1 mom. RO. Det bör i fortsättningen bestämmas i arbetsordning (se 39 § i förslaget). I förslaget till lydelse av denna paragraf föreskrivs en nedre gräns för ledamotsantalet i de utskott, som skall tillsättas vid varje riksdag. Angående de synpunkter, som fått inverka härvidlag, hänvisas till 12.3.

Enligt 36 § 3 mom. RO utser riksdagen inom sig suppleanter att, när utskottsledamöter avgår eller får förfall, inträda i deras ställe. Ett stadgande om suppleanter har tagits upp i denna paragraf. Lämpligen bör i arbetsordning föreskrivas att antalet suppleanter skall motsvara de ordinarie ledamöterna. Det bör emellertid, liksom nu (se kamrarnas ordningsstadgor, 7 § 1 mom.), stå riksdagen fritt att utse ett större antal.

För närvarande innehåller 37 § RO bestämmelser om utrikesutskottet. Beredningsuppgifterna för ett sådant utskott skall enligt förslaget framgå av arbetsordning. De i 2 och 3 mom. behandlade frågorna om statsrådsledamots rätt att lämna utrikesutskottet upplysningar och om tystnadsplikt för utskottets ledamöter avses bli reglerade på ett för alla utskott gemensamt sätt; se beträffande statsrådsledamots rätt till tillträde till utskott framställningen under 15 i den allmänna motiveringen och angående tystnadsplikt 48 § i förslaget.

38 §

I förslaget till 38 § RO har tagits upp de viktigaste beredningsuppgifter, som bör ankomma på konstitutionsutskottet (första stycket) och finansutskottet (andra stycket). Även andra beredningsuppgifter skall med stöd av 39 § andra stycket kunna tilläggas dessa utskott genom bestämmelse i arbetsordning.

De nuvarande bestämmelserna i 38 § 1 och 2 mom. RO om *konstitutionsutskottets* beredningsuppgifter får enligt förslaget sin motsvarighet dels i detta lagrum, dels i arbetsordning (se därom bilaga 3). Enligt grundlagberedningens mening finns det anledning att bestämma utskottets beredningsuppgifter i RO bara beträffande grundlag. Övriga beredningsuppgifter bör anges i arbetsordning. Utskottet skall behålla sin rätt att ta initiativ till grundlagsändringar (se under 14.3). Någon särskild regel härom behövs emellertid inte i framtiden, om alla ständiga utskott får rätt att väcka initiativ (se under 43 § i förslaget).

Paragrafens nuvarande 3 mom. innehåller en hänvisning till utskottets granskningsuppgifter enligt RF. Motsvarande hänvisning inarbetas enligt förslaget i första stycket. Bestämmelsen i 4 mom. om att det tillkommer utskottet att skilja mellan riksdagen och dess talman, då den senare vägrar proposition, kan utgå; dess innehåll återkommer, utförligare, i 61 § RO. Tystnadspliktsbestämmelsen i 5 mom. ersätts genom förslaget med en allmän bestämmelse i 48 § RO.

Finansutskottet skall i första hand svara för samordningen av riksdagens budgetarbete. Utskottets centrala uppgifter som samordningsorgan har diskuterats i den allmänna motiveringen (10). Det är därvid främst fråga om allmänna riktlinjer för statsregleringen, dvs. för finanspolitiken. Som beredningen har framhållit i den allmänna motiveringen bör emellertid finansutskottet i sina utlåtanden över finansplanerna och i andra betänkanden kunna gå in även på den ekonomiska politiken i vidare mening, såsom avvägningen mellan finans- och penningpolitiska medel. Det synes därför vara lämpligt att i lagtexten uttrycka finansutskottets samordningsuppgift så, att utskottet skall bereda frågor om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och statsregleringen.

Den statliga penning- och lånepolitiken ligger till stora delar i händerna på riksbanken och riksgäldskontoret. Med tanke därpå finns det skäl att låta finansutskottet överta bankoutskottets nuvarande befogenheter beträffande dessa två verk. Detta bör kunna uttryckas så att finansutskottet skall

bereda frågor som rör riksbankens eller riksgäldskontorets verksamhet. Riksdagen torde utan särskild föreskrift kunna uppdra åt finansutskottet att utfärda föreskrifter om riksbankens och riksgäldskontorets förvaltning (jfr 41 § 1 mom. RO). Även budgetfrågorna om riksbanken och riksgäldskontoret bör remitteras till finansutskottet.

Angående finansutskottets uppgifter inom penning- och valutapolitiken kan i övrigt anföras följande. Ärenden som gäller metoderna för styrning av kreditmarknaden i konjunktur- eller fördelningspolitiskt syfte bör remitteras till finansutskottet. Hit hör den kreditpolitiska beredskapslagstiftningen (för närvarande likviditets- och kassakvotslagen, placeringskvotslagen och räntereglerings lagen). Däremot torde den allmänna banklagstiftningen snarast böra hänföras till annat utskott (väl närmast näringsutskottet, se bilaga 3), likaså reglementet för allmänna pensionsfonden. Sedel- och myntlagstiftningen bör remitteras till finansutskottet, likaså valutaförfattningarna.

Finansutskottets åligganden i övrigt såsom fackutskott behandlas i bilaga 3.

39 §

Som förut flera gånger framhållits, skall i den nya organisationen frågorna om utskottens antal, antalet ledamöter i utskotten och utskottens beredningsuppgifter i vidsträckt omfattning lämnas oreglerade i grundlag och annan lag. Detta innebär å andra sidan inte att författningsbestämmelser skall saknas i dessa hänseenden. Enligt vad som föreslås i detta lagrum skall författningsregleringen ske i riksdagsstadga eller annan därmed jämförbar författning som riksdagen enligt 78 § RO ensam beslutar. Genom att utskottens antal och varje utskotts beredningsområde måste normeras i författning uppnår man en stadga i organisationen, som ger anledning att tala om ständiga eller fasta utskott. — Också tidpunkten för val av de utskott, som skall tillsättas vid varje riksdag, bör föreskrivas enligt 78 § RO.

Vid utformningen i riksdagsstadga eller liknande författning av utskottsindelning bör emellertid riksdagen inte vara helt obunden av bestämmelser i RO. Rörelsefriheten begränsas i första hand av bestämmelserna i 36—38 §§ i beredningens förslag. Enligt andra stycket av förevarande paragraf i förslaget skall riksdagen vid indelningen i utskott som regel låta ärendenas sakliga samband vara avgörande (fackindelningsprincipen). Grundlagberedningens formulering tar sikte på den praktiskt mest betydelsefulla konsekvensen av en indelning efter materiella grunder, nämligen den att lagfrågor och anslagsfrågor inom ett visst ämnesområde skall beredas i samma utskott. Avsikten är emellertid att i allmänhet också andra frågor skall fördelas mellan utskotten efter sakområden. Detta torde inte behöva utsägas uttryckligen. Den föreslagna lydelsen lämnar rum för bildande av ett utskott för skattefrågor. För att möjliggöra för riksdagen att förlägga beredningen av vissa civillagsfrågor till samma utskott oberoende av ämnesområde föreslås en undantagsbestämmelse i slutet av paragrafens andra stycke. Beträffande skälen härför hänvisas till vad beredningen har anfört i den allmänna

motiveringen (12.7). Under 12.5 har beredningen anlagt synpunkter på innebörden av begreppet ämnesområde.

I 39 § ges nu bestämmelser om statsutskottet. Detta utskott får ingen direkt motsvarighet i den nya organisationen. Den i paragrafen särskilt omnämnda uppgiften att uppgöra förslag till riksstat torde få övergå på finansutskottet.

40 §

Lagrummet innehåller enligt förslaget en s. k. uppmjukningsregel i fråga om ärendefördelningen mellan utskotten. En sådan regel är nu upptagen i 36 § 2 mom. RO, enligt vilket fråga, om den finnes äga nära samband med ämne, som tillhör visst ständigt utskotts behandling, må kunna hänvisas till nämnda utskott, ändå att den enligt föreskrifterna i 37—44 §§ RO skolat handläggas av annat ständigt utskott. Författningsutredningen föreslog (3 kap. 10 § förslaget till riksdagsordning) en regel med samma innebörd.

Ett stadgande, som möjliggör avsteg i det enskilda fallet från den i författning gjorda fördelningen av ärenden mellan utskotten, är av vikt för strävandena att skapa en väl fungerande utskottsorganisation. Stadgandet får betydelse, när skilda delar av ett ärende hör till olika ämnesområden, i vilket fall delning av ärendet enligt 42 § i förslaget regelmässigt inte skall göras, och när ärende eljest på grund av sin tekniska eller sakliga beskaffenhet synes kunna få sin sakkunnigaste beredning inom ett bestämt utskott. Detta fall bör uttryckligen nämnas i lagtexten. Men undantag från fördelningsreglerna bör någon gång kunna göras också av andra skäl. Är ett utskott tillfälligtvis särskilt arbetstyngt, bör det sålunda vara möjligt att hänvisa ett till utskottets kompetensområde hörande ärende till annat utskott med närbesläktade beredningsuppgifter.

Från uppmjukningsregelns tillämpning har undantagits grundlagarna. Det bör nämligen inte komma i fråga att remittera ärende härom till annat fast utskott än konstitutionsutskottet. Däremot kan det någon gång uppkomma behov av att hänskjuta ärende, som rör de ämnen, vilka enligt 38 § andra stycket tillhör finansutskottets beredning, till annat utskott, dock givetvis inte ärende om finansplan och nationalbudget.

Bevillningsutskottet, om vilket bestämmelser nu ges i 40 §, lär i en ny organisation få sin motsvarighet i ett skatteutskott. Detta utskotts beredningsuppgifter får framgå av arbetsordning. Uppgiften att beräkna skatteinkomsterna och föreslå den procentsats, med vilken den statliga inkomstskatten skall utgå, bör tillkomma finansutskottet. Ärenden om lagar och författningar rörande alkoholhaltiga varor (2 mom.) bör, som bl. a. författningsutredningen föreslog (SOU 1963: 18 s. 97), beredas tillsammans med ärenden om andra lagar med socialt syfte.

41 §

Enligt 36 § 1 mom. RO äger riksdagen tillsätta särskilt utskott för upptagande av frågor, som tillhör ständigt utskotts behandling. Också författningsutredningen behöll i sitt förslag till RO (3 kap. 9 §) möjligheten att

tillsätta sådant utskott.

Utöver de utskott, vilka enligt vad som stadgas i RO och i bestämmelserna jämlikt 78 § RO ständigt skall ingå i utskottsorganisationen, bör riksdagen äga genom särskilt beslut inom sig tillsätta ytterligare utskott för bestämd beredningsuppgift som eljest ankommer på annat utskott (se under 13.2.2). 41 § har i förslaget avfattats i enlighet härmed. Såsom angivits under 36 § har beteckningen särskilt utskott inte använts för utskott, som avses i paragrafen.

Tillsättandet av extra utskott bör vara ytterligare ett medel att smidigt anpassa utskottsorganisationen till föreliggande behov. Sådant utskott bör, liksom hittills särskilt utskott, kunna tillsättas, när ett ärende kräver särskild sakkunskap eller är av sådan omfattning att det ständiga utskott, som eljest skolat bereda ärendet, inte hinner med detta. Emellertid bör ingenting hindra att vid hård arbetsbelastning för ett visst utskott en grupp av ärenden under en begränsad tid skiljs ut för behandling i ett särskilt tillsatt utskott. Härigenom kan man vinna erfarenheter, som kanske ger anledning att ändra arbetsordningens bestämmelser om utskottsindelningen.

Endast uppgift att bereda remitterade ärenden bör kunna tilläggas utskott, som avses i detta lagrum. Givetvis skall riksdagen vara oförhindrad att till sådant utskott hänskjuta även annat ärende än sådant som omfattas av det ursprungliga beslutet om att tillsätta utskottet. Som framgår av 43 § i förslaget bör särskilt tillsatt utskott inte ha självständig initiativrätt.

Bestämmelserna i 37 § om lägsta antal ledamöter och udda ledamotsantal samt om suppleanter bör äga tillämpning också på utskott enligt detta lagrum.

I förevarande paragraf är för närvarande bankoutskottets uppgifter angivna. Det är knappast troligt att en direkt motsvarighet till bankoutskottet kommer att ingå i den nya organisationen. Att finansutskottet bör överta bankoutskottets befogenheter i förhållande till riksbanken och riksgäldskontoret, däri inbegripet rätten att efter riksdagens bemyndigande ge föreskrifter om bankens och riksgäldskontorets förvaltning, har berörts under 38 §.

42 §

Grundlagberedningen föreslår att detta lagrum får uppta vissa bestämmelser angående behandlingen av ärenden, som rör mer än ett utskotts beredningsområde, samt beträffande den därmed nära sammanhängande frågan om skyldighet för utskott att behandla hänskjutet ärende. De synpunkter, som ligger till grund för de i paragrafen föreslagna bestämmelserna, framgår till stor del av den allmänna motiveringen under 13.1, 13.2.1 och 13.2.2. Beredningen tillägger följande.

Första stycket i den föreslagna lydelsen av 42 § innehåller den i den allmänna motiveringen (13.1) förordade föreskriften att ärende som regel inte skall kunna delas mellan utskott.

I första meningen av andra stycket fastslås som huvudregel att utskott är skyldigt att avge betänkande i ärende, som hänvisats till utskottet. Där-

vid skall utskottet liksom nu kunna föra fram förslag inom ramen för den väckta frågan. Detta saknar visserligen beträffande de i författning angivna utskotten betydelse för utskottsmajoriteten, eftersom sådana utskott enligt 43 § i förslaget tillerkänns full initiativrätt inom sina beredningsområden, men är av vikt för reservanter i sådana utskott liksom för de särskilda utskotten. Se härtill under 14.3.5.

Skyldigheten för ett utskott att avge betänkande i ett visst ärende inskränks genom de möjligheter, som i de två följande punkterna öppnas att överlämna ärendet till annat utskott och att låta det beredas i sammansatt utskott. Behandlingsplikten övergår i så fall på det (ständiga eller särskilt beslutade) utskott, som mottar ärendet, respektive på det sammansatta utskottet. Någon tid, inom vilken betänkande skall avges, uppställs inte i lagrummet. Av 58 § RO framgår emellertid indirekt att betänkande skall avlåtas under den session, vid vilken ärendet har väckts, såvida inte riksdagen på framställning av det utskott, som behandlingsskyldigheten åligger, medger uppskov.

Då utskott överlämnar ärende till annat utskott, bör kammarkansliet underrättas. Föreskrift därom torde få tas in i riksdagsstadgan eller annan arbetsordning.

Ett icke opraktiskt fall torde bli att utskott överenskommer med särskilt utskott att ärende skall överlämnas till det senare utskottet. Däremot torde det sällan vara aktuellt att särskilt utskott ingår i sammansatt utskott; enligt 47 § RO kan för närvarande sammansatt utskott endast bildas av ständiga utskott. Något förbud för särskilt utskott att utse deputerade till sammansatt utskott har emellertid inte upptagits i förslaget.

De utskott, som skall ingå i sammansatt utskott, bör äga fritt överenskomma om antalet ledamöter från de deltagande utskotten. Det är därvid inte nödvändigt att varje utskott utser lika många deputerade.

42 § RO behandlar nu lagutskottens kompetens. Enligt 2 mom. skall lagutskott granska riksdagens ombudsmäns förvaltning och, om så är påkallat, göra hemställan till riksdagen om ombudsmans eller ställföreträdares entledigande.

Ombudsmännens skyldighet att lämna årlig redogörelse till riksdagen framgår av 100 § RF. Utskottsgranskning av ämbetsförvaltningen bör i fortsättningen föreskrivas i arbetsordning för riksdagen. En sådan granskning är förutsatt i 97 § andra stycket RF. Att det granskande utskottet kan göra framställning om entledigande av ombudsman eller dennes ställföreträdare torde inte behöva komma till uttryck på annat sätt än som skett i nyssnämnda stadgande.

43 §

Av första punkten i andra stycket i förslagets 42 § följer att utskott i remitterat ärende äger föra fram ändringsförslag inom ramen för den väckta frågan. I denna paragraf föreslår beredningen ett stadgande om en längre gående initiativrätt för utskott, som är angivna i RO eller i arbetsordning. Beredningen hänvisar i frågan till vad som anförts i den allmänna motive-

ringen (14).

Ett ärende får anses vara under behandling i kammaren även under den tid det är bordlagt där. Något förbud har inte uppställts för utskott att väcka initiativ i fråga, som under samma session redan avgjorts av riksdagen. Efter den partiella reformen 1968—69 innehåller RO överhuvudtaget ingen regel om förbud mot dubbelbehandling. Det torde emellertid endast i sällsynta undantagsfall komma i fråga att utskott begagnar sin initiativrätt till att under en session ånyo ta upp en under samma session redan avgjord fråga.

För närvarande innehåller 43 § RO bestämmelser om jordbruksutskottet. Dessa får enligt förslaget ingen motsvarighet i RO.

44 §

Denna paragraf föreslås i första stycket komma att innehålla ett stadgande att talmannen eller ledamot av statsrådet inte får delta i utskott som ledamot eller suppleant.

Frågan om statsrådsledamots rätt att vara ledamot eller suppleant i utskott eller att eljest närvara vid utskottsförhandlingar har beredningen diskuterat under 15 i den allmänna motiveringen, vartill hänvisas. Som följd av den föreslagna bestämmelsen bör hinder föreligga att välja den som är statsrådsledamot till ledamot eller suppleant i utskott. Skulle den som valts till sådant uppdrag därefter utses till statsråd, äger han inte utöva sitt uppdrag i utskottet. Frånträder han under löpande valperiod för utskottet sitt statsrådsämbete, är han oförhindrad att åter utöva sitt uppdrag som ledamot eller suppleant i utskottet.

I enlighet med vad som utvecklats under 15 innebär beredningens förslag att ledamot av statsrådet, till skillnad från vad som nu gäller, skall äga närvara vid utskottssammanträde efter de regler som annars tillämpas i fråga om utomstående personer.

Förbudet i 36 § 6 mom. andra stycket RO för justitieråd och regeringsråd att »deltaga» i utskott föreslås bli upphävt.

Enligt praxis inväljs kamrarnas talmän inte i utskott. Jämlikt 22 § riksdagsstadgan äger talmännen dock tillträde till utskotten ehuru utan rätt att delta i överläggningarna eller besluten. Författningsutredningen föreslog (5 kap. 6 § förslaget till riksdagsordning) förbud att välja talman till ledamot eller suppleant i utskott. Också grundlagberedningen anser att ett uttryckligt förbud häremot bör stadgas i RO. Förbudet bör ej avse vice talman.

I andra stycket av lagrummet har grundlagberedningen föreslagit en bestämmelse av innehåll att ingen må närvara i utskott, när ärende om granskning av hans egna åtgärder i utövning av tjänst eller uppdrag förekommer till överläggning eller beslut.

RO innehåller inga allmänna bestämmelser angående jäv inom utskott. I 36 § 6 mom. tredje stycket föreskrivs emellertid att ej någon, av vilken riksdagen kan fordra redo och ansvar, må inväljas i utskott, där redovisning för hans egna ämbetsåtgärder kan förekomma. På grund av denna be-

stämmelse föreligger bl. a. hinder att välja in f. d. statsrådsledamot i det konstitutionsutskott, som har att granska statsrådsprotokollen från hans ämbetstid, och att välja in fullmäktig i riksbanken eller riksgäldskontoret i bankoutskottet.

I 3 kap. 17 § förslaget till riksdagsordning upptog författningsutredningen en bestämmelse, enligt vilken ej någon må delta som ledamot i utskott vid behandlingen av ärende, som personligen rör honom eller någon honom närstående. Under hänvisning till detta stadgande fann utredningen att bestämmelserna i 36 § 6 mom. tredje stycket RO kunde utgå.

Att en riksdagsledamot blir icke valbar till visst utskott är enligt grundlagberedningens mening en alltför långtgående konsekvens av att utskottet kan komma att granska hans åtgärder i utövning av tjänst eller uppdrag. Det bör räcka att han är jävig att närvara vid utskottets överläggningar och beslut i ärende, som gäller sådan granskning. Beredningens förslag är avfattat i enlighet härmed. Frågor om jäv i övrigt, såväl i utskott som vid handläggning i kammaren (jämför 53 § tredje stycket RO och författningsutredningens förslag till riksdagsordning, 1 kap. 16 §) bör få sin lösning först i en senare etapp. Det föreslagna stadgandet är inte avsett att hindra att utskottet låter den jävige riksdagsledamoten yttra sig muntligen i ärendet. Men han får inte närvara, när utskottet överlägger eller fattar beslut i frågan.

Hittills berörda bestämmelser avser begränsningar för vissa kategorier riksdagsledamöter att själva delta i utskott. För närvarande finns i 36 § 6 mom. första stycket ett stadgande, som begränsar rätten att delta i val till utskott. Det föreskrivs nämligen där att statsrådsledamot ej må delta i val till konstitutionsutskottet och att ej heller förutvarande statsrådsledamot må delta i det val till konstitutionsutskott, som följer närmast efter hans avgång. Tidigare gällde ett allmänt förbud för statsråd, justitieråd och regeringsråd att delta i val till utskott. Nuvarande formulering av 6 mom. första stycket tillkom år 1953, varvid förbudet för statsråd inskränktes till att avse val till konstitutionsutskottet men samtidigt utvidgades till att gälla förutvarande statsråd i ovan angivet fall (se KU 1952: 25). Enligt författningsutredningen (se SOU 1963: 18 s. 162) borde riksdagsledamot, som är statsråd, alltjämt inte få delta i val till konstitutionsutskottet. Motsvarande förbud för förutvarande statsråd föreslogs emellertid bli upphävt.

Enligt ändring i samband med enkammarreformen kommer sambandet mellan statsrådens politiska ansvarighet och konstitutionsutskottets granskningsverksamhet väsentligen att upplösas. Denna verksamhet är redan nu mera administrativt än politiskt inriktad. Frågan, om riksdagsledamot som är medlem av statsrådet skall få delta i val till konstitutionsutskottet, synes därmed ha kommit i ett annat läge. Kvar står visserligen att konstitutionsutskottet kan påkalla utkrävande av statsrådsledamots juridiska ansvarighet. Mot de betänkligheter, man från denna synpunkt kan hysa inför att slopa förbudet för statsråd att delta i val till konstitutionsutskottet, får vägas den av förbudet följande oegentligheten att regeringspartiet eller regeringspartierna blir underrepresenterade i utskottet. Grundlagberedning-

en har för sin del kommit till den uppfattningen att tillräckliga skäl inte föreligger att utesluta riksdagsledamot, som är eller har varit medlem av statsrådet, från att delta i val till konstitutionsutskottet. Någon motsvarighet till 36 § 6 mom. första stycket har därför inte upptagits i beredningens förslag.

RO 44 § innehåller för närvarande bestämmelser om allmänna beredningsutskottet. Ett sådant utskott behövs inte i den nya organisationen.

45 §

Enligt 45 § 2 mom. RO väljer varje utskott inom sig ordförande och vice ordförande. Intill dess sådant val försiggått, föres ordet av den ledamot, som bevistat de flesta riksdagarna, och, där två eller flera deltagit i lika många riksdagar, den av dem som är till levnadsåren äldst.

Också enligt författningsutredningens förslag (5 kap. 6 § tredje stycket förslaget till riksdagsordning) skulle utskott inom sig välja ordförande och vice ordförande. En bestämmelse med samma innehåll föreslås av grundlagberedningen i denna paragraf. Bestämmelse om vem som skall föra ordet i utskott intill dess val av presidium ägt rum bör ges i arbetsordning.

Av övriga, nuvarande bestämmelser i 45 § RO torde den i 1 mom. om skyldighet för utskotten att sammanträda inom viss tid från det de blivit utsedda, kunna föras över till arbetsordning. Att, såsom föreskrivs i 3 mom., utskotten så fort sig göra låter bör avgiva de yttranden, som på dem ankommer, behöver inte särskilt utsägas.

46 §

Gällande bestämmelser angående omröstning inom utskott finns i 48 § RO. Det stadgas i paragrafens första stycke att omröstning inom utskott skall ske öppet. Vid lika röstetal fäller lotten utslaget. Tredje stycket innehåller bestämmelser om reservationsrätten. Det stadgas där att ledamot, som ej instämt i utskottets beslut, äger lämna riksdagen del av sin skiljaktiga mening, som i sådant fall bör avges skriftligen till utskottet. Det föreskrivs att utskottets betänkande dock icke må uppehållas därigenom. — Förutsättning för att ledamot skall ha reservationsrätt är att han inom utskottet röstat mot beslutet eller motsatt sig motiveringen. I praxis förekommer icke blott motiverad reservation utan även blank sådan samt särskilt yttrande.

Omröstning inom utskott bör alltjämt ske öppet. Är rösterna lika delade, bör emellertid icke som nu lotten, utan ordförandens röst bli utslagsgivande. Detta var också författningsutredningens förslag (3 kap. 20 § förslaget till riksdagsordning). Nämnas må att en sådan ordning gäller i fråga om riksdagens revisorer (12 § instruktionen för revisorerna) och lönedelegationen (71 § tredje stycket RO). Med tanke på bestämmelsen i 37 § förslaget om udda antal ledamöter i utskotten torde ordförandens röst mera sällan komma att bli avgörande. Vid detta förhållande saknas varje anledning att ändra nuvarande praxis enligt vilken ordförandeposterna fördelas mellan de större riksdagspartierna.

I fråga om reservationsrätten yttrade författningsutredningen (SOU 1963: 18 s. 128—129): Utredningen föreslår att det i lagtexten skall utsägas, att sådan rätt tillkommer endast den som i omröstning tagit ställning mot utskotts beslut eller motivering till beslut. Utredningen föreslår vidare att reservation alltid skall vara försedd med yrkande. Blank reservation skall således icke längre tillåtas. Vad sådan reservation innebär blir nämligen känt endast om reservanten yttrar sig i debatten vid ärendets avgörande. Institutet »särskilt yttrande» medför däremot icke några sådana svårigheter. Det bör bibehållas men torde icke behöva lagfästas.

Grundlagberedningen ansluter sig till vad författningsutredningen sålunda anfört och föreslår i andra stycket av denna paragraf en bestämmelse om reservationsrätten i överensstämmelse härmed. När i lagrummet talas om »reservation med yrkande» avses, som torde framgå av sammanhanget, yrkande beträffande antingen klämmen i betänkandet eller också enbart motiveringen.

Omröstning beträffande själva ställningstagandet (klämmen) torde som regel hållas i anslutning till överläggningen, omröstning beträffande motiveringen först vid justeringen av betänkandet. För reservationsrätt krävs dels att ledamoten därvid har stannat i minoritet (eventuellt bara i en förberedande omröstning, se Stjernquist, Riksdagens arbete och arbetsformer s. 377), dels att han senast vid justeringen har anmält att han ämnar reservera sig.

Då det i den föreslagna bestämmelsen sägs att ledamot som »förlorat vid omröstning» har reservationsrätt, åsyftas inte någon skärpning av praxis i vissa utskott (Stjernquist s. 374) enligt vilken formell votering inte äger rum. Vad som krävs är att ledamoten klart har angivit en mening som avviker från vad som konstaterats vara utskottets beslut. Exempelvis måste, när majoritetsförhållandena är klara på grund av vad som har sagts under överläggningen, en reservationsanmälan i omedelbar anslutning till klubbfästandet av ett acklamationsbeslut som regel vara fullt tillräcklig.

Särbestämmelsen i 75 § 3 mom. RO om val inom utskott utgör undantag från regeln om öppen omröstning. Nuvarande 48 § RO innehåller också en hänvisning till 75 § 3 mom. Denna hänvisning bör föras över till 46 § som ett tredje stycke.

Angående de nuvarande bestämmelserna i 46 § RO om upplysningar till utskott från ämbetsmän eller verk hänvisas till följande paragraf.

47 §

I denna paragraf föreslår grundlagberedningen ett stadgande om rätt för utskott att inhämta upplysningar från statliga myndigheter och domstolar. Bestämmelsen har kommenterats tidigare under 16.

I 47 § RO upptas nu ett stadgande om sammansatt utskott. Detta har i förslaget sin motsvarighet i 42 § andra stycket sista punkten.

48 §

Riksdagsordningen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt för utrikes-

utskottets och konstitutionsutskottets ledamöter. Tystnadsplikt kan enligt 37 § 3 mom. och 38 § 5 mom. föreskrivas av utskotten, i den mån de med hänsyn till rikets säkerhet eller andra av förhållandet till främmande makt betingade, synnerligen viktiga skäl finner upplysningar, som meddelas i visst ämne, böra hållas hemliga. I fråga om utrikesutskottet kan tystnadsplikt under angivna omständigheter påbjudas även av regeringen. Det föreskrivs i båda paragraferna, att ledamot, så ock suppleant, första gången han är närvarande vid sammanträde med utskottet skall avge försäkran om tystnadspliktens iakttagande.

I denna paragraf föreslås en för alla utskott gemensam bestämmelse om tystnadsplikt. En liknande bestämmelse hade föreslagits av författningsutredningen i förslaget till riksdagsordning, 3 kap. 16 §. Enligt utredningens mening kunde bestämmelser om tystnadsplikt erfordras även beträffande andra utskott än konstitutionsutskottet och utrikesutskottet, t. ex. i fråga om utskott, som handlägger försvarsärenden.

Tystnadsplikten bör omfatta, förutom ledamöter och suppleanter, utskottens tjänstemän. Då ledamot av statsrådet i fortsättningen personligen kan lämna upplysningar i samtliga utskott, bör också regeringen generellt kunna förordna om tystnadsplikt. Tystnadsplikten kommer, såsom grundad på lag, att gälla även gentemot pressen (se 7 kap. 3 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). Ledamot, suppleant och tjänsteman bör avlägga försäkran om att iaktta tystnadsplikt, men härom kan föreskrift ges i arbetsordning.

De nuvarande bestämmelserna i 48 § om omröstning i utskott och om reservationsrätt motsvaras i förslaget av bestämmelser i 46 §. Samma gäller hänvisningen i paragrafens andra stycke till 75 § 3 mom. angående val inom utskott.

49 §

Ändringarna i 49 § RO innebär i första hand att talmannen blir självskriven ledamot av utrikesnämnden med förste, andre och tredje vice talmännen som ersättare i tur och ordning. De tre vice talmännen blir alltså självskrivna suppleanter. Vidare föreslås vissa procedurregler för det fall att utrikesnämnden för att pröva fråga om förordnande angående krigsdelegationen sammanträder annorledes än efter kallelse från regeringens sida. Motiven för ändringarna har i det väsentliga anförts i den allmänna motiveringen (17). I de fall då utrikesnämnden sammanträder utan att kallelse har utgått från regeringen skall uppgiften att utfärda kallelse och att leda förhandlingarna primärt ligga på talmannen och, vid förfall för honom, på vice talman. Sammanträde skall också kunna komma till stånd på initiativ av två ledamöter. Man kan förutsätta att dessa i så fall först försöker vända sig till talmannen eller vice talman. De bör emellertid också själva kunna utfärda kallelse, något som kan vara nödvändigt om talmannen och alla vice talmännen på grund av krigshändelse eller annan anledning är frånvarande. Skulle talmannen och vice talmännen alla vara frånvarande vid sammanträde, bör den äldste bland de närvarande ledamöterna föra ordet. Här-

med menas i första hand den som har bevistat flest riksdagar och i andra hand den bland dessa som är äldst till levnadsåren.

50 §

Enligt paragrafens andra stycke består talmanskonferensen av bl. a. de ständiga utskottens ledamöter. Den i förslaget begagnade terminologin, enligt vilken uttrycket ständigt utskott ej kommit till användning, föranleder en formell justering av ovannämnda passus.

63 §

Enligt detta lagrum kan riksdagen, när den skall avgöra fråga, som utskott har utlåtit sig över, antingen genast fatta sitt beslut eller också, om minst en tredjedel av de röstande biträder yrkande härom, återförvisa frågan till utskottet. Återförvisning får ej ske mer än en gång i samma fråga. Beredningen föreslår att paragrafen kompletteras med en bestämmelse, som möjliggör för riksdagen att — genom majoritetsbeslut — hänvisa frågan också till annat utskott än det, som redan berett ärendet. Motiven för det föreslagna tillägget i lagrummet har redovisats i den allmänna motiveringen (13.2.3).

Återremiss eller remiss till nytt utskott skall kunna beslutas endast när utskottsutlåtande tas upp till avgörande i riksdagen och alltså inte redan vid bordläggning. Framställs i kammaren samtidigt yrkande om återremiss och remiss till annat utskott än det som lämnat utlåtande, skall proposition först ställas på yrkandet om återförvisning. Får detta erforderlig anslutning bland de röstande, är frågan om remiss till annat utskott för den gången förfallet. Inget hindrar emellertid att sådan remiss yrkas och beslutas, när ärendet nästa gång förekommer till avgörande i kammaren. Bestämmelsen att återförvisning ej må ske mer än en gång i samma fråga, får anses innefatta också att återförvisning ej kan äga rum till mer än ett av de utskott, som avgivit utlåtande i ärendet. Däremot föreligger inget hinder för majoriteten i kammaren att besluta ny remiss till ett tredje utskott, men detta torde komma i fråga endast i exceptionella fall.

Det utskott, som fått en redan utskottsbehandlad fråga på remiss, kan naturligtvis instämma i det tidigare utlåtandet med eller utan egen motivering. Om utskottet intar en annan ståndpunkt, torde båda utskottens hemställanden jämte eventuella reservationer få prövas i kammaren. Detta blir en konsekvens av att granskningen från det andra utskottets sida snarare är sidoordnad än överordnad det första utskottets granskning.

Önskemålen om återremiss och remiss till annat utskott samt kravet att ärendena skall vara avgjorda före sessionens slut kan komma i konflikt med varandra. Detta har särskilt betydelse i fråga om budgetärenden, som ju måste vara avgjorda viss tid före budgetårets ingång (jfr 58 § tredje stycket RO). Bl. a. skulle man kunna tänka sig att ett utskott, som föreslagit en väsentlig anslagshöjning, söker undvika remiss av ärendet till finansutskottet genom att lägga fram sitt utlåtande först alldeles innan budgetarbetet måste vara avslutat. Vare sig riksdagen likväl beslutar hänvisning till

finansutskottet eller ej, kan följden bli att riksdagens budgetprövning försenas; här må erinras om att vårsessionen i enkammarriksdagen kan förlängas till och med 15.6. Mot bakgrunden av det sagda finns skäl att överväga om inte en sista dag bör bestämmas för utskottens utlåtanden i vart fall i budgetfrågor. Bestämmelser härom bör lämpligen få sin plats i arbetsordning. Måhända bör man emellertid avvakta erfarenheterna från den första tiden för den nya ordningens tillämpning.

71 §

I tredje stycket av denna paragraf, som upptar bestämmelser om lönedelegationen, hänvisas i första punkten för motsvarande tillämpning beträffande lönedelegationen bl. a. till bestämmelserna om val av utskottspresidium i 45 § 2 mom. Momentangivelsen får på grund av den ändrade lydelsen av 45 § bortfalla. Då 45 § numera inte upptar föreskrift om vem som för ordet intill dess val av presidium ägt rum, bör föreskrift i detta hänseende ges i arbetsordning också i fråga om lönedelegationen. — Andra och tredje punkterna i tredje stycket innehåller i fråga om omröstning och utslagsröst bestämmelser av samma innebörd som de som för utskottens del är upptagna i 46 § första stycket i förslaget. Också dessa föreskrifter för lönedelegationen bör ges i form av hänvisning till motsvarande stadgande om utskotten.

19.4. Övergångsbestämmelser till grundlagsändringarna

Beredningen har i det föregående (under 18) framhållit att den nya utskottsorganisationen kan sättas i kraft praktiskt taget från början av 1971 års riksdag men att det också bör vara möjligt för denna riksdag att bestämma en senare tidpunkt för ikraftträdandet och då i första hand den 1 januari 1972. Det har också sagts att det blir möjligt för riksdagen att med regeringens samtycke uppskjuta behandlingen av förslaget till senare riksdag under valperioden.

Då det gäller att tekniskt utforma lagförslaget så att 1971 års riksdag får valfrihet, torde den mest ändamålsenliga utvägen vara att 1970 års riksdag antager såsom vilande två ikraftträdandebestämmelser, den ena siktande mot ikraftträdande omedelbart (se 82 § RF), den andra innebärande att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 januari året närmast efter det då bestämmelserna antagits slutligt.

I det alternativ som innebär ikraftträdande vid årsskifte torde inte behövas några särskilda övergångsbestämmelser. Vad som behöver sägas är bara att bestämmelserna skall äga tillämpning i sin äldre lydelse intill utgången av det år då den nya lydelsen antagits slutligt.

Det andra alternativet får till följd att den nya utskottsorganisationen skall börja tillämpas under en riksdagssession. Detta kan innebära stora olägenheter, om riksdagen redan har valt ständiga utskott enligt de äldre bestämmelserna och dessa utskott har kommit i gång med sitt beredningsarbete. De ständiga utskotten skall enligt 36 § 1 mom. RO väljas inom sex

8—914610

dagar efter riksdagens öppnande. Ett sätt att bemästra svårigheterna skulle vara, att riksdagen valde konstitutionsutskott måndagen den 11 januari 1971, omedelbart efter valet av talman och vice talmän (se 33 § och 36 § 1 mom. RO) samt valet av valberedning (se 75 § 1 mom. RO; ajournering för att valberedningen skall kunna sammanträda och fastställa lista för valet av konstitutionsutskott torde bli nödvändig). Konstitutionsutskottet skulle kunna sammanträda samma eller följande dag (se 14 och 15 §§ riksdagsstadgan samt 28 § i det vid prop. 1968: 27 fogade förslaget till riksdagsstadga) och omedelbart besluta att till kammaren avlämna memorial med uppgift om de vilande grundlagsändringarna beträffande utskottsorganisationen. Memorialet skulle kunna tagas upp till avgörande i kammaren efter en bordläggning, lämpligen vid ett plenum onsdagen den 13 eller torsdagen den 14 januari 1971. Skrivelse till Kungl. Maj:t angående riksdagens beslut skulle kunna expedieras samma dag, och kungligt brev angående publiceringen av grundlagsändringarna skulle kunna läsas upp i kammaren fredagen den 15 eller lördagen den 16 januari 1971. Det skulle i så fall inte vara nödvändigt att välja de andra utskotten enligt de äldre bestämmelserna, utan riksdagen skulle inom ett par dagar, kanske tisdagen den 19 januari 1971, kunna skrida till val av utskotten enligt den nya organisationen.

Så länge inga andra utskott än konstitutionsutskottet är valda kan inga ärenden remitteras till dem. Bestämmelsen i 58 § första stycket RO torde därför inte hindra att kammaren väntar med att remittera avlämnade propositioner och väckta motioner tills de nya utskotten har valts (bortsett från ärenden som skall behandlas av konstitutionsutskottet enligt RO:s äldre lydelse). Man kan för övrigt erinra om att man ofta har uppskjutit behandlingen av statsverkspropositionen utan formell bordläggning och därigenom kunnat uppskjuta remissdebatten över flera plena. Rimligen bör både regeringen och enskilda riksdagsledamöter på det hela taget kunna vänta med att avlämna sina förslag (bortsett från statsverkspropositionen) till dess grundlagsändringarna antagits slutligt.

Det synes rimligt, att de som i september 1970 väljs till ledamöter av enkammarriksdagen utan att då tillhöra någon av kamrarna får tillfälle att deltaga i överväganden om utskottsorganisationen redan innan de tillträder sina mandat. Den åsyftade valfriheten vid början av 1971 års riksdag kan eljest framstå som en chimär. Av betydelse torde i detta hänseende vara främst att de får rese- och traktamentsersättning av allmänna medel i samband med överläggningar med partigrupperna under hösten 1970. Möjligen kan också vissa särskilda anordningar i fråga om ledamöternas fullmakter behöva övervägas. Vad som krävs i sådana hänseenden torde kunna bedömas av det utskott som bereder grundlagsförslaget vid 1970 års riksdag.

I övergångsbestämmelserna bör till en början föreskrivas att utskott som har valts tidigare under riksdagen skall anses upplösta och att ärenden som har hänvisats till dem från kammaren skall återlämnas dit. Vidare bör stadgas att, när utskott har valts enligt de nya bestämmelserna, de till

kammaren återlämnade ärendena skall på nytt hänvisas för beredning till dessa utskott.

Tidsfristen för val av ständiga utskott skall enligt förslaget föreskrivas inte i RO utan i arbetsordning (riksdagsstadgan e. d.). Övergångsbestämmelsen till grundlagsändringen behöver därför inte ange någon tid, inom vilken valen till de nya utskotten skall ha ägt rum. En föreskrift därom bör däremot finnas i övergångsbestämmelsen till den nya arbetsordningen.

I inledningen till specialmotiveringen (19.1) talades om en övergångsbestämmelse angående kvarstående föreskrifter i lag eller författning med hänvisning till utskott enligt den äldre organisationen. Eftersom i flertalet fall bankoutskottet torde åsyftas, synes det enklast att föreskriva att hänvisningen i stället skall gälla finansutskottet. Om finansutskottet till följd därav får in en framställning, som lämpligen bör beredas av annat utskott, kan finansutskottet överlämna den till detta utskott med dess samtycke (42 § andra stycket i förslaget). Det bör också kunna överlämna åt kammaren att besluta om beredningen; detta senare förfarande torde kräva en särskild föreskrift.

De av beredningen föreslagna ändringarna beträffande utrikesnämnden har inte ett så nära samband med ändringarna av utskottsorganisationen, att de nödvändigtvis behöver träda i kraft samtidigt med dem. Det synes lämpligt att de under alla förhållanden träder i kraft tidigt under vårsessionen med 1971 års riksdag. Förslaget till ändring i 50 § RF och 49 § RO bör därför behandlas som ett förslag för sig. Om detta förslag antages slutligt av 1971 års riksdag, påverkas inte val till utrikesnämnden som riksdagen har förrättat före ikraftträdandet. Den omedelbara verkan av grundlagsändringen blir att talmannen tar säte i nämnden och att de tre vice talmännen får ställning av suppleanter där.

19.5. Övriga lagar

Enligt 32 § första stycket *riksbankslagen* kan riksbanksfullmäktige ej mottaga föreskrifter av någon annan än riksdagen eller dess bankoutskott. I bestämmelsen sägs vidare att fullmäktige för sina åtgärder i denna egenskap är ansvariga endast inför riksdagen eller dess bankoutskott och revisorer. Jämlikt 2 § *ansvarighetslagen för fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret m. fl.* äger riksdagen eller dess bankoutskott eller revisorer förordna om åtal mot bl. a. fullmäktig i riksbanken eller fullmäktig i riksgäldskontoret för fel i utövningen av befattningen.

Enligt grundlagberedningens förslag skall finansutskottet överta bankoutskottets befogenheter beträffande riksbanken och riksgäldskontoret (se 38 § andra stycket RO). Vad som enligt ovan är stadgat i fråga om bankoutskottet bör därför i stället gälla finansutskottet. Ändringar med samma innebörd får göras i 35 § *riksbankslagen* och i 31 § *lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.*

I 37 § *riksbankslagen* föreskrivs att riksbanksfullmäktige efter varje års slut skall avge en berättelse angående riksbankens tillstånd, rörelse och förvaltning till bankoutskottet. Enligt 1 § i den instruktion, som riksdagen

har fastställt för bankoutskottet (se 2.1.1), åligger det utskottet att skyndsamt meddela riksdagen vid dess början bl. a. bankofullmäktiges och riksgäldsfullmäktiges berättelser. Jämlikt 4 § i instruktionen skall därefter bankoutskottet avge berättelse till riksdagen angående granskningen av riksbankens och riksgäldskontorets styrelse och förvaltning. Det angivna förfarandet sammanhänger med beskrivningen i 41 § 1 mom. RO av bankoutskottets befogenheter i förhållande till riksbanken och riksgäldskontoret.

I enlighet med vad som gäller för redogörelser från t. ex. riksdagens ombudsmän, riksdagens revisorer och lönedelegationen bör berättelse från bankofullmäktige (och från riksgäldsfullmäktige) avges direkt till riksdagen. Granskning i utskott härav bör föreskrivas i arbetsordning för riksdagen (jämför ovan 19.3. under inledningen och under 42 § in fine). Av stadgandet i 38 § andra stycket RO kommer att framgå att ärendet skall hänvisas till finansutskottet. I en av riksdagen ensam beslutad författning kan ges de ytterligare föreskrifter om granskning av riksbankens (och riksgäldskontorets) styrelse och förvaltning, som anses erforderliga.

Vissa uppgifter för bankoutskottet regleras i författningar som har beslutats av riksdagen eller i särskilda riksdagsbeslut. Det kan förutsättas, att dessa författningar och beslut kommer att ses över som ett led i behandlingen av grundlagberedningens förslag. Flera av dessa författningar och beslut torde samtidigt bli granskade från andra synpunkter med anledning av ett nyligen avlämnat betänkande om enkammarriksdagens förvaltnings- och personalorganisation.

Utskotten bör i framtiden som hittills vara det bärande elementet i riksdagsarbetet. De propositioner och motioner som riksdagen skall fatta beslut om måste vara förberedda i utskott. Huvudsyftet med det förslag som grundlagberedningen lägger fram är att fullfölja den modernisering av riksdagen som inleddes genom enkammarreformen.

Tanken bakom den nuvarande utskottsorganisationen är att beredningsuppgifterna är fördelade mellan utskotten efter statsrättslig funktion: grundlagsfrågor prövas av konstitutionsutskottet, andra lagfrågor av lagutskott, skattefrågor av bevillningsutskottet och andra budgetfrågor till största delen av statsutskottet. Ehuru denna grundtanke efter hand har modifierats på olika sätt, medför den fortfarande vissa problem.

För det första har frågor med nära inbördes sammanhang ofta behandlats på skilda håll. Civilförsvarets planläggning och organisation har såsom en budgetfråga behandlats av statsutskottet, civilförsvarslagen av andra lagutskottet. Statsbidrag till de politiska partierna har behandlats av statsutskottet, ett ärende om utredning av partistödets konstruktion av konstitutionsutskottet. En fråga om omorganisation av bilregistret har behandlats av tredje lagutskottet till viss del, av bevillningsutskottet till en annan del och av statsutskottet till återstående del.

För det andra har arbetet med statsbudgetens utgiftsposter på grund av sin betydelse och omfattning sprängt den ram som statsutskottet från början utgjorde. Dels arbetar utskottet sedan länge på avdelningar, där realbehandlingen görs av betydligt färre personer än i något av utskotten; behandlingen i utskottets plenum har till stor del utvecklats till en formalitet. Dels har delar av statsbudgetens utgiftsanslag, främst jordbrukshuvudtiteln, brutits ut från statsutskottet och handläggs i ett annat, för ändamålet inrättat utskott. Man har alltså inte längre i verkligheten någon sammanhållen realbehandling av statsutgifterna på utskottsplanet. I samband härmed står att riksdagens budgetberedning inte omfattar något ställningstagande till den allmänna uppläggningen av budgetpolitiken.

I anslutning till förslag som har förts fram förut men som tidigare har

haft svårt att vinna anklang söker grundlagberedningen råda bot på bristerna hos utskottsorganisationen på följande sätt.

Indelningen efter statsrättslig funktion ersätts i huvudsak med indelning efter ämne. Liksom inom regeringskansliet behandlas frågor som rör ett visst ämne inom en och samma administrativa enhet, oberoende av om frågan har presenterats för riksdagen som ett lagförslag, som en begäran om utredning eller som ett anslag i statsbudgeten. Ämnes- eller fackindelningen genomförs dock inte fullt ut. Framför allt märks, att ett utskott tänkes bli inrättat för frågor om civillag, vare sig fråga är om familjerätt eller förmögenhetsrätt.

Grundlagberedningen föreslår att riksdagen inrättar minst sexton utskott. Beredningen lägger inte fram något utarbetat förslag till fördelning av ärenden mellan utskotten men har i en bilaga lämnat en skiss till en tänkbar organisation. Enligt denna skiss fördelas statsbudgetens utgifter på femton av utskotten (alla utom civillagsutskottet). Fördelningen av ärendena skall enligt grundlagberedningens mening i huvudsak bygga på departementsindelningen. De tänkta utskotten är följande:

konstitutionsutskottet (grundlag med tillhörande lagar, såsom sekretesslagen, press- eller partistöd, andra frågor om riksdagen och vissa av dess verk, bl. a. riksdagens ombudsmän, kommunallag och andra ärenden av allmän betydelse för den kommunala självstyrelsen),
justitieutskottet (domstols-, åklagare- och polisväsendet samt kriminalvården, brottsbalken, rättegångsbalken och tillhörande lagar),
civillagsutskottet (giftermåls-, föräldra-, ärvda- och handelsbalken, större delen av jordabalken, utsöknings- och konkursrätt, expropriationsrätt),
utrikesutskottet (utrikesfrågor, däribland utvecklingsbiståndet och utrikesdepartementets huvudtitel i övrigt),
försvarsutskottet (ärenden om det militära försvaret, civilförsvaret, det ekonomiska försvaret och det psykologiska försvaret),
socialförsäkringsutskottet (allmän försäkring, yrkesskadeförsäkring och arbetslöshetsförsäkring),
socialutskottet (socialvården i övrigt, såsom barna- och ungdomsvård, åldringsvård, nykterhetsvård, socialhjälp, arbetarskydd, hälso- och sjukvård m. m.),
universitets- och kulturutskottet (universitet, forskning, kultur, kyrkofrågor m. m.),
skolutskottet (skolväsende, lärarutbildning m. m.),
samfärdselutskottet (kommunikationsfrågor),
miljövårds- och jordbruksutskottet (miljövård, jordbruk, fiske, skogsbruk m. m.),
näringsutskottet (näringspolitik, industri, hantverk, statsägda bolag, konsumentfrågor, bank- och försäkringsväsendet m. m.),
inrikesutskottet (arbetsmarknad, regional utveckling, lokaliseringsstöd, utlänningarnas ställning m. m.),
civilutskottet (bostadsväsendet, hyresregleringen, planering, administrativ indelning, länsförvaltning, kommunfrågor m. m.),
skatteutskottet (statlig och kommunal skatt, tullar, taxering, uppbörd, folkregistrering och mantalsskrivning),
finansutskottet (allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för statens budget, andra budgetfrågor som inte tillhör annat utskott, allmänt budgettekniska frågor, penning-, kredit- och valutapolitiken, riksbanken

och riksgäldskontoret, förvaltningsrevision, redovisning, rationalisering, upphandling m. m.).

Fördelningen på femton utskott bör öka förutsättningarna för en snabb budgetbehandling. Man gör det på så sätt möjligt att i samband med framtida omläggning av budgetåret till kalenderår hinna med budgetbehandlingen på kortare tid än nu (enligt planerna under en höstsession som börjar 1. 9). Grundlagberedningen siktar mot att lägga fram förslag härom omkring nyår 1972.

Grundlagberedningen föreslår att varje utskott får minst femton ledamöter, alltså tillhopa minst 240 ordinarie utskottsledamöter. Av dessa kommer alla utom femton (civillagsutskottets ledamöter) att få delta i budgetarbetet. Totala antalet ordinarie utskottsplatser blir däremot inte nämnvärt större än enligt det beslut som fattades i samband med enkammarreformen, 240 mot 235.

En annan konsekvens av den skisserade organisationen är att alla riksdagsärenden behandlas i mera likartade former än nu: femton ledamöter beräknas komma att delta i realbehandlingen i utskott av varje ärende.

Regeringens centrala budgetdokument, finansplanen, och de därtill hörande bilagorna blir nu med något undantag inte behandlade i utskott. Grundlagberedningen föreslår att dessa handlingar jämte motioner med förslag till ändringar eller tillägg till finansplanens uttalanden skall behandlas av finansutskottet tidigt under budgetsessionen, att detta utskott skall avge ett utlåtande över handlingarna samt att riksdagen med detta utlåtande som underlag skall hålla en allmän finansdebatt och därvid ta ställning till finansutskottets uttalanden. Riksdagens ställningstagande tänkes bli vägledande för fackutskotten i deras arbete med huvudtitlarna. Detta bör underlätta överblicken över och sammanhållningen av budgetbehandlingen.

Fackutskotten tänkes under den tid då budgetarbete inte pågår arbeta bl. a. med frågor om lag eller författning och med förslag om utredningar.

Utskottssystemet blir enligt förslaget i huvudsak inte reglerat i grundlag. I riksdagsordningen anges konstitutionsutskottets och finansutskottets centrala beredningsuppgifter. Dessutom behålls där bara regler om utskottens antal och storlek, om grunden för ärendefördelningen mellan dem och om deras skyldighet att behandla hänskjutna ärenden. Fackindelningen i allmänhet görs i riksdagsstadgan e. d., något som gör det möjligt att utan tidsutdräkt anpassa organisationen efter ändrade förhållanden.

Möjligheten att inrätta särskilt utskott behålls. Likaså finns möjligheten att inrätta sammansatt utskott kvar. Grundlagberedningen föreslår även andra samarbetsformer. Utskott skall kunna lämna över ett ärende med eget yttrande till ett annat utskott för fortsatt beredning; härför skall dock fordras medgivande av det senare utskottet. Grundlagberedningen pekar också på möjligheten att ett utskott avger yttrande på begäran av det utskott som har huvudansvaret för beredningen.

I samband med enkammarreformen infördes en möjlighet för en minoritet inom riksdagen, en tredjedel, att besluta om återremiss till utskott. Ett

ärende får återremitteras bara en gång. Denna möjlighet finns kvar enligt grundlagberedningens förslag. Den kompletteras med en rätt för kammaren att remittera ett ärende som har beretts av ett utskott till ett annat utskott för fortsatt beredning. Härför skall dock krävas beslut av majoriteten. Denna möjlighet till fortsatt beredning tänkes kunna bli utnyttjad t. ex. för lagteknisk granskning genom civillagsutskottet eller för finanspolitisk och samhällsekonomisk bedömning genom finansutskottet.

De flesta utskotten har nu ingen självständig initiativrätt; de har bara rätt att yttra sig i anledning av propositioner och motioner som har remitterats till dem. Några av utskotten, bl. a. konstitutions- och bevillningsutskotten, har en längre gående rätt att väcka förslag. Beredningen föreslår att alla utskotten får initiativrätt. Ett fristående förslag skall dock inte kunna föras fram till kammaren utan att utskottets majoritet ställer sig bakom det.

Det nu gällande förbudet för statsråd att närvara vid utskottsförhandling föreslås bli slopat. Statsråd skall i likhet med andra utomstående kunna få företräde inför utskottet i enlighet med dess beslut.

Om ett utskott önskar ett remissyttrande eller en annan skriftlig upplysning av en statlig myndighet, skall det inte som nu behöva gå vägen via regeringen utan kunna vända sig direkt till myndigheten. Myndigheten skall, om särskilda svårigheter att tillmötesgå begäran någon gång skulle föreligga, kunna hänvända sig till regeringen.

Beträffande ikraftträdandet lägger beredningen fram två alternativa förslag. Enligt det ena skall förslaget börja tillämpas vid ett årsskifte och då närmast den 1 januari 1972. Enligt det andra skall den nya organisationen kunna tillämpas så gott som genast efter det att 1971 års riksdag har samlats. Grundlagsförslaget tänkes bli antaget som vilande av 1970 års riksdag. Det vilande förslaget kan sedan, om 1971 års riksdag så beslutar, sättas i kraft redan några dagar in på 1971 års riksdag, och om så sker behöver utskotten enligt den tidigare beslutade ordningen aldrig tillsättas med undantag för konstitutionsutskottet. Den nya organisationen kan komma i funktion redan någon vecka in på vårsessionen. Ett sådant förfarande kräver vissa förberedelser, och grundlagberedningen för fram tanken på att de som väljs in i riksdagen i september 1970 skall kunna samlas till överläggningar redan under hösten 1970.

Personalunionen mellan utrikesnämnden och utrikesutskottet upplöstes i samband med enkammarreformen. Antalet ledamöter i utrikesnämnden minskades samtidigt från sexton till nio. Grundlagberedningen föreslår nu att talmannen blir självskriven ledamot av utrikesnämnden med de tre vice talmännen som självskrivna suppleanter. Samtidigt föreslår beredningen att vissa uppgifter i samband med den konstitutionella beredskapen förs över från talmanskonferensen till utrikesnämnden.

Bilaga 1 Förslag till fördelning av statsverkspropositionens huvudtitlar mellan statsutskottets avdelningar vid 1969 års riksdag

Fastställt av statsutskottet

Enligt grunderna för kamrarnas remisser kommer statsverkspropositionen att remitteras till statsutskottet utom beträffande nedannämnda delar som remitteras till följande ständiga utskott

Driftbudgeten

Egentliga statsutgifter

9 ht	Jordbruksdepartementet	JoU
15 ht	Riksdagen och dess verk m. m.	BaU

Kapitalbudgeten

Statens affärsverksfonder (Domänverket)

Jordbruksdepartementet JoU

Statens allmänna fastighetsfond

Jordbruksdepartementet JoU

Statens utlåningsfonder

Jordbruksdepartementet JoU

Fonden för låneunderstöd

Jordbruksdepartementet JoU

Fonden för förlag till statsverket

Jordbruksdepartementet JoU

Diverse kapitalfonder

Jordbruksdepartementet JoU

Statsutskottet föreslås besluta att de delar av statsverkspropositionen som kommer att remitteras till utskottet skall fördelas på utskottets avdelningar på följande sätt.

Första avdelningen

Driftbudgeten: 1, 3 och 4 huvudtitlarna samt av 7 huvudtiteln anslaget till Finansiellt utvecklingsbistånd.

9—914610

Kapitalbudgeten: statens affärsverksfonder beträffande försvarets fabriksverk, statens allmänna fastighetsfond beträffande utrikes- och försvarsdepartementen, försvarets fastighetsfond samt statens utlåningsfonder beträffande utrikesdepartementet.

Stat för försvarets fastighetsfond för budgetåret 1969/70

Beredskapsstat för försvarsväsendet för budgetåret 1969/70

Andra avdelningen

Driftbudgeten: 8 huvudtiteln beträffande anslagen under rubrikerna Utbildningsdepartementet m. m., Kyrkliga ändamål, Skolväsendet, Högre utbildning och forskning, Lärarutbildning, Vuxenutbildning och Studiesociala ändamål samt anslagen till Högre konstnärlig utbildning under rubriken Allmänna kultur- och bildningsändamål.

Kapitalbudgeten: statens allmänna fastighetsfond beträffande utbildningsdepartementet med undantag av anslagen till Byggnadsarbeten för vissa kulturändamål och till Radio- och televisionshus samt statens utlåningsfonder beträffande utbildningsdepartementet.

Tredje avdelningen

Driftbudgeten: 2, 5 och 11 huvudtitlarna.

Kapitalbudgeten: statens affärsverksfonder (domänverket) beträffande justitiedepartementet, statens allmänna fastighetsfond beträffande justitie- och socialdepartementen, statens utlåningsfonder beträffande social- och inrikesdepartementen samt fonden för låneunderstöd beträffande social- och inrikesdepartementen.

Fjärde avdelningen

Driftbudgeten: inkomsterna samt av utgifterna dels 6 och 14 huvudtitlarna och av 8 huvudtiteln anslagen till Radio- och TV-verksamhet under rubriken Allmänna kultur- och bildningsändamål, dels utgifterna för statens kapitalfonder (riksgäldsfonden, avskrivning av nya kapitalinvesteringar och avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster).

Kapitalbudgeten: inkomsterna och investeringsplanen jämte investeringsstater samt av utgifterna statens affärsverksfonder beträffande postverket, televerket (kommunikations- och utbildningsdepartementen), statens järnvägar och luftfartsverket, statens allmänna fastighetsfond beträffande kommunikationsdepartementet och anslaget till Radio- och televisionshus under utbildningsdepartementet, statens utlåningsfonder beträffande kommunikationsdepartementet, fonden för låneunderstöd beträffande kommunikationsdepartementet, fonden för förlag till statsverket beträffande kommunikationsdepartementet samt diverse kapitalfonder beträffande kommunikationsdepartementet.

Stat för riksgäldsfonden för budgetåret 1969/70

Riksstat för budgetåret 1969/70

Femte avdelningen

Driftbudgeten: 7 huvudtiteln med undantag av anslaget till Finansiellt utvecklingsbistånd, 10, 12 och 13 huvudtitlarna och av 8 huvudtiteln anslagen under rubrikerna Internationellt-kulturellt samarbete samt Allmänna kultur- och bildningsändamål med undantag av anslagen till Högre konstnärlig utbildning och Radio- och TV-verksamhet.

Kapitalbudgeten: statens affärsverksfonder beträffande statens vattenfalls-

verk, statens allmänna fastighetsfond beträffande finans-, handels-, civil- och industridepartementen samt anslaget till Byggnadsarbeten för vissa kulturändamål under utbildningsdepartementet, fonden för låneunderstöd beträffande finans-, handels- och industridepartementen, fonden för statens aktier beträffande industridepartementet, fonden för förlag till statsverket beträffande finans- och industridepartementen samt diverse kapitalfonder beträffande finans- och handelsdepartementen.

För flera huvudtitlar gemensamma frågor.

Stat för statens allmänna fastighetsfond för budgetåret 1969/70.

Bilaga 2 Tidsschema för vårsessionen i enkammarriksdagen

av fil. lic. Hans G. Andersson

I *Plenitiden i andra kammaren under vårsessionen 1968*

Under våren 1969 gjorde jag en undersökning för grundlagberedningens räkning med syfte att förbereda ett tidsschema för höstsessionen efter en omläggning av budgetåret till att sammanfalla med kalenderåret. Därvid redovisade jag i ett diagram, som återges på sidan 126, hur debattiden i andra kammaren under vårsessionen 1968 var fördelad på följande typer av ärenden:

1) Utlåtanden i anledning av statsverkspropositionen.
2) Övriga utlåtanden som avser anslag eller intäkter under löpande eller kommande budgetår.
3) Övriga utlåtanden från stats- och bevillningsutskotten. I en del fall är det också här fråga om budgetärenden. Det gäller förslag som framförts i motioner men som avstyrkts av utskottet. Att dessa ärenden inte förts till kategori 2 beror enbart på att en korrekt klassificering är svår att åstadkomma, eftersom den inte kan göras på grundval av klämmen i utlåtandet.
4) Övriga ärenden utom spörsmål.
5) Spörsmål

Debatternas fördelning på dessa kategorier anges i diagrammet efter antalet spalter i riksdagens protokoll. Därjämte redovisas den totala plenitiden i timmar. Skalorna har anpassats till varandra så att 1 spalt motsvarar 2,5 min. I verkligheten varierar dock detta förhållande; variationer mellan 2,3 och 3,7 min/spalt har konstaterats för olika dagar. Att skillnaden kan vara så stor förklaras delvis av att den tid som åtgår för voteringar kan utgöra en olika stor del av den totala sammanträdestiden.

Utlåtanden i anledning av statsverkspropositionen (svart stapel) behandlades i tre omgångar. Den första kom i slutet av mars, den andra i slutet av april och den tredje under maj månad. Den första torde omfatta utlåtanden från utskott och avdelningar som endast har en huvudtitel samt de först behandlade huvudtitlarna från dem som har två eller flera. Den andra omgången torde omfatta återstående huvudtitlar. Den tredje omgången omfattar i stort sett frågor i statsverkspropositionen som har nära sammanhang med s. k. »utbrutna punkter»; i kammaren har de nämligen ofta tagits upp samtidigt med *utlåtanden i anledning av särskilda budgetpropositioner* (rutig stapel).

Övriga ärenden (prickig stapel) var mera jämnt fördelade över hela sessionen, men också beträffande dessa förekom »toppar»; en i början av sessionen (remissdebatten), en som inföll i slutet av mars och en i maj. Fördelningen sammanhänger säkerligen med att utskotten i stort sett får sitt arbetsmaterial i två omgångar, dels i början av sessionen, dels under perioden strax innan tiden för avlämnande av propositioner går ut.

Med propositionstidens utgång synes i någon mån också *spörsmålsdebatternas* fördelning sammanhänga (snedrutig stapel). Som framgår låg en stor del av dessa i maj; huvuddelen utgjordes därvid av interpellationsdebatter. Förklaringen torde vara att interpellationssvaren bereder departementen mycket arbete, som ofta inte hinns med förrän de propositioner som skall behandlas under vårsessionen är färdiga.

II Plenitidens fördelning under en vårsession i enkammarriksdagen

Den nedan presenterade skissen över hur plenitiden under en vårsession i enkammarriksdagen kan tänkas fördela sig på olika typer av ärenden bygger på följande förutsättningar.

1. Plenitiden i enkammarriksdagen med dess 350 ledamöter antas öka i förhållande till den tid som f. n. åtgår för AK-debatterna. I den tidigare nämnda undersökningen gjordes ett försök till kalkyl med utgångspunkt från debattiden i FK och AK. Kalkylen ledde till följande givetvis mycket osäkra slutsats. Om man nu hade haft en kammare med 350 ledamöter i stället för två kammare med sammanlagt 384, torde plenitiden ha ökat i förhållande till den faktiska plenitiden i AK med följande procenttal i olika typer av ärenden:

	Plenitid i AK 1968 V	Antagen ökning i min.	Ökning i % av plenitiden i AK
Spörsmål	3 900	1 600	40%
Remissdeb.	1 800	600	35%
Övr. ärenden	12 700	3 800	30%
Totalt	18 400	6 000	33%

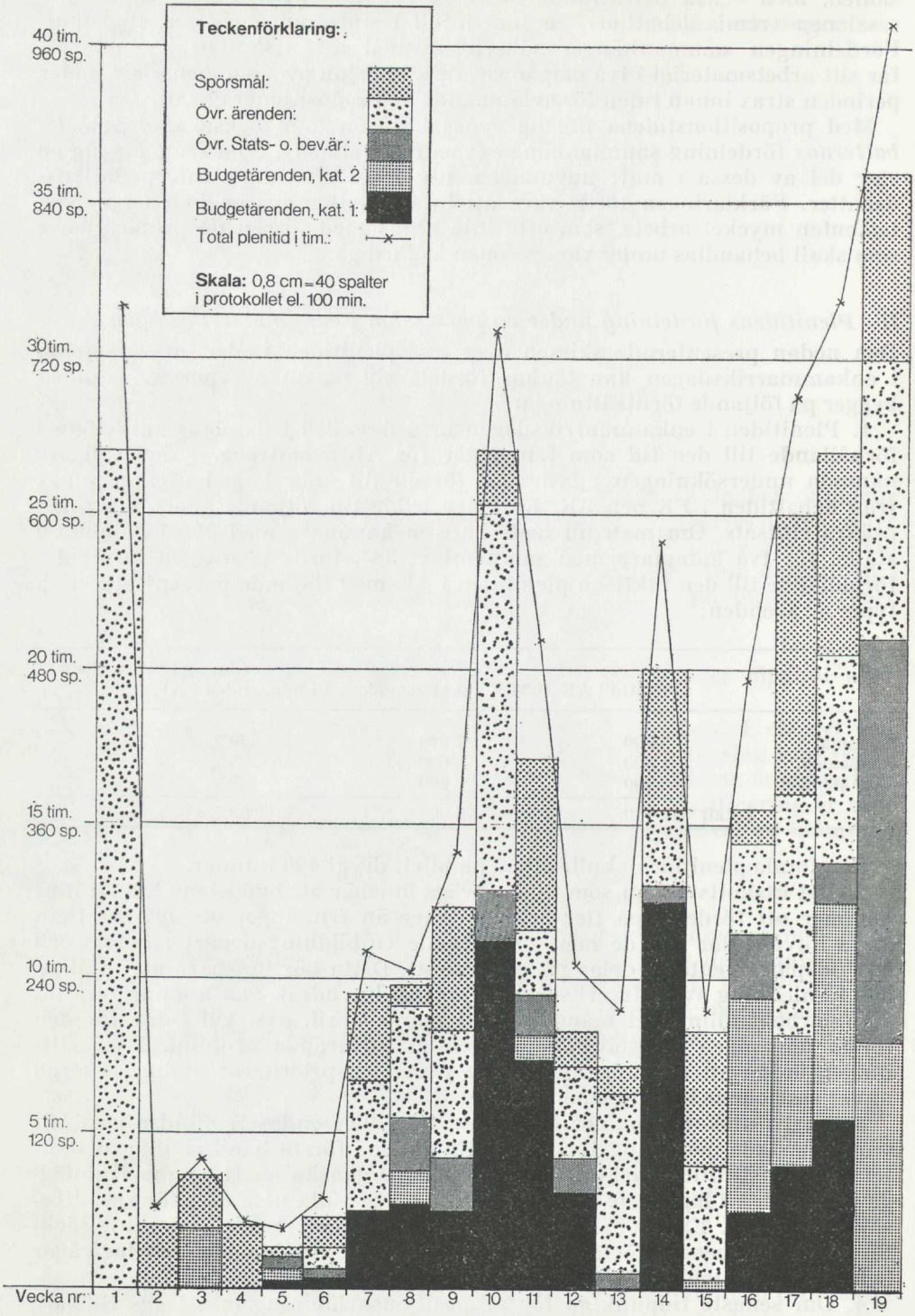
Den totala plenitiden skulle alltså ha blivit drygt 400 timmar.

2. Det utskottssystem som nu övervägs innebär att budgetens huvudtitlar kommer att fördelas på fler arbetsenheter än f. n. Inget utskott får flera stora huvudtitlar och de mest omfattande (utbildningsdepartementets och socialdepartementets) delas på två utskott. Detta bör innebära att utlåtanden i anledning av statsverkspropositionen i huvudsak *kan* komma upp till kammarbehandling vid månadsskiftet mars—april, dvs. vid tiden för den första omgången budgetutlåtanden enligt nuvarande ordning. Förutsättningen är då att de budgetberedande utskotten prioriterar budgetfrågorna under sessionens första månader.

3. Några utskott kommer emellertid inte eller endast i mindre grad att vara belastade med budgetarbete. Detta gäller i första hand civillagsutskottet och konstitutionsutskottet. De bör därför ganska snart kunna framlägga utlåtanden i lagfrågor o. d. Detsamma torde gälla utskottet för socialförsäkringsfrågor. Eftersom statsutgifterna på detta område i stor utsträckning regleras genom författningar måste antagligen budget- och lagfrågor behandlas parallellt.

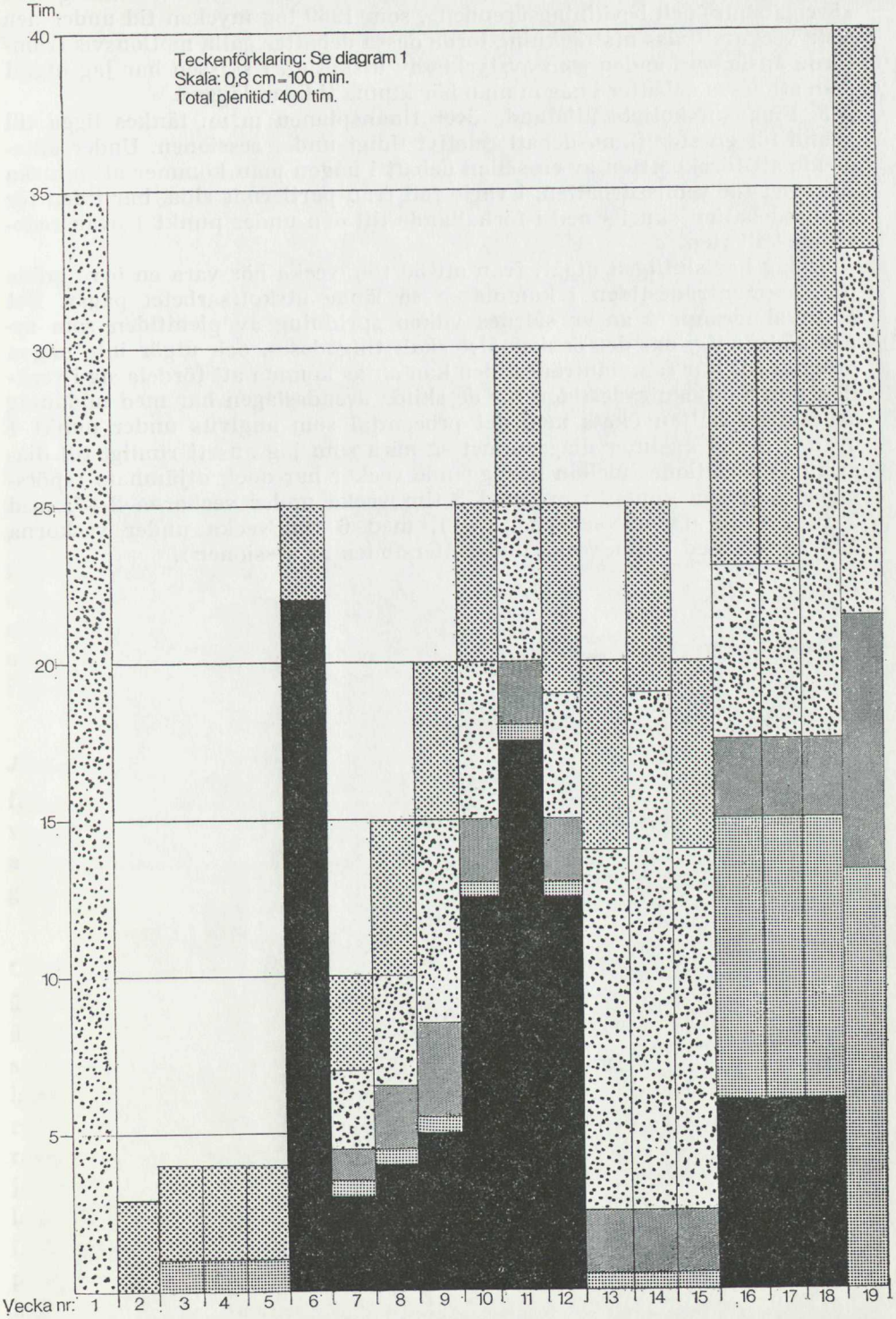
4. Om senaste tidpunkten för propositionsavlämning inte läggs tidigare under sessionen, måste alltjämt avsevärd tid avsättas under maj månad för behandling av såväl budgetfrågor som lagfrågor. Tiden i maj för spörs-

Diagram 1 Debattidens fördelning i AK vårsessionen 1968



Anm.: Den vecka då riksdagen började samt påskveckan är av utrymmesskäl inte medtagna i diagrammet. Påsken inföll mellan veckorna 12 och 13.

Diagram 2 Tänkt fördelning av plenitiden i enkammarriksdagen under en vårsession.



Anm.: Den vecka då riksdagen börjar samt påskveckan är inte medtagna i diagrammet.

målsdebatter torde inte heller kunna nedbringas med tanke på att departementen behöver tid för att utarbeta interpellationssvar. Återstår kategorien »övriga stats- och bevillningsärenden», som 1969 tog mycken tid under den sista veckan. I viss utsträckning torde dessa debatter gälla motionsvis framförda anslagsyrkanden som avstyrkts av utskottet. I skissen har jag utgått från att dessa debatter i någon mån bör kunna tidigareläggas.

5. Finansutskottets utlåtande över finansplanen m. m. tänkes ligga till grund för en stor finansdebatt relativt tidigt under sessionen. Under antagande att förekomsten av en sådan debatt i någon mån kommer att minska intresset för remissdebatten, i varje fall från partiernas sida, har tiden för remissdebatten skurits ned i förhållande till den under punkt 1 ovan redovisade kalkylen.

6. Jag har slutligen utgått från att 30 tim./vecka bör vara en övre gräns för sammanträdestiden i kammaren så länge utskottsarbetet pågår. Det andra diagrammet anger således vilken spridning av plenitiden som synes nödvändig, om det önskemålet skall tillgodoses, och utgör inte någon prognos för hur sammanträdestiden kan antas komma att fördela sig i verkligheten. Sammanträdestiden för de skilda ärendeslagen har med undantag av remissdebatten ökats med det procenttal som angivits under punkt 1 ovan. I övrigt ansluter diagrammet så nära som jag ansett rimligt till diagram 1; variationer mellan närliggande veckor har dock utjämnats (spörsmålsdebatterna upptas t. ex. med 3 tim./vecka under veckorna 2—7, med 5 tim./vecka under veckorna 8—11, med 6 tim./vecka under veckorna 12—15 och med 7 tim./vecka under återstoden av sessionen).

Bilaga 3 Utkast till ny utskottsindelning

1. Fördelningen av ärenden mellan utskotten

Konstitutionsutskottet:

ärenden om grundlag samt annan lagstiftning och författning i konstitutionella ämnen och beträffande allmänna handlingars offentlighet, frågor om press- eller partistöd, ärenden, som eljest angår yttrandefrihet eller opinionsbildning, övriga frågor rörande riksdagen, riksdagens ombudsmän eller riksdagens verk utom riksbanken och riksgäldskontoret, ärenden om allmänt förvaltningsrättslig lagstiftning; ärenden om kommunallag och andra ärenden av allmän betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Justitieutskottet:

frågor, som rör domstolarna eller hyresnämnderna, åklagarväsendet, polisväsendet eller kriminalvården, samt ärenden om lagstiftning i ämnen, som avhandlas i brottsbalken, rättegångsbalken eller andra dem närstående lagar.

Civillagsutskottet:

ärenden om lagstiftning i ämnen, som avhandlas i giftermåls-, föräldra-, ärvda- eller handelsbalken eller i lagar som ersätter eller anknyter till stadganden i dessa balkar; lagstiftning rörande försäkringsavtalsrätt, bolags- och föreningsrätt, växel- och checkrätt, skadeståndsrätt, immaterialrätt (frågor om firma, prokura, patent, varumärke, upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk samt namnrätt); lagstiftning, som avhandlas i jordabalken eller i lagar som ersätter eller anknyter till denna, dock ej lagstiftningsärenden, som främst gäller inskränkning i rätten att förvärva fast egendom, hyresreglering, jordbruk eller fiske; lagstiftning rörande expropriation eller vattenrätt; lagstiftning som rör internationell privaträtt; lagstiftning i andra frågor av allmänt privaträttslig beskaffenhet; ärenden om lagstiftning beträffande utsökning eller konkurs.

Utrikesutskottet:

ärenden angående rikets förhållande till och överenskommelser med främmande stater och mellanfolkliga organisationer, angående Sveriges representation i utlandet samt beträffande bidrag till främmande lands utveckling; ärenden i övrigt rörande utrikes handel eller internationellt ekonomiskt samarbete.

Försvarsutskottet:

ärenden om militärt försvar, civilförsvar, ekonomiskt försvar eller psykologiskt försvar samt ärenden om vapenfri tjänst.

Socialförsäkringsutskottet:

ärenden om allmän försäkring, yrkesskadeförsäkring eller arbetslöshetsförsäkring.

Socialutskottet:

ärenden om barn- och ungdomsvård, åldringsvård, nykterhetsvård, socialhjälp, stöd åt barnfamiljer, arbetarskydd och arbetstid, semesterlagstiftning, hälso- och sjukvård, handikappvård och rehabilitering samt sociala frågor i övrigt.

Universitets- och kulturutskottet:

ärenden, som rör allmänna kultur- och bildningsändamål, inbegripet radio- och televisionsverksamhet samt idrott och ungdomsverksamhet; högre utbildning och forskning med tillhörande studiesociala frågor, internationellt-kulturellt samarbete; kyrkofrågor.

Skolutskottet:

ärenden rörande skolväsendet, lärarutbildning och vuxenutbildning jämte hithörande studiesociala frågor.

Samfärdselutskottet:

ärenden angående järnvägar, post, telegraf, telefon, vägar, vägtrafik, sjöfart, luftfart eller väderlekstjänst.

Miljövårds- och jordbruksutskottet:

ärenden, som rör miljövård, jordbruk, fiske, skogsbruk eller djurskydd.

Näringsutskottet:

ärenden angående allmänna riktlinjer för näringspolitiken och den därmed sammanhängande forskningspolitiken, angående industri och hantverk, inrikes handel, statsägda bolag, teknisk forskning, konsumentfrågor, pris- och konkurrensförhållanden i näringslivet, kredit- och fondväsendet eller det affärsmässiga försäkringsväsendet.

Inrikesutskottet:

ärenden angående arbetsmarknad, regional utveckling, lokaliseringsstöd, allmän tjänsteplikt, arbetsavtalsrätt, arbets- och anställningsförhållanden i allmän tjänst, svenskt medborgarskap eller utlänningars ställning.

Civilutskottet:

ärenden rörande bostadsväsendet, hyresreglering, bebyggelseplanläggning, byggnadsväsendet, fysisk planering, lantmäteriväsendet, länsförvaltningen med lokala skattemyndigheter och exekutionsväsendet, statistik, brandväsendet eller rikets administrativa indelning samt kommunfrågor, som ej hör till konstitutionsutskottets beredning.

Skatteutskottet:

ärenden om statlig eller kommunal skatt samt ärenden om tullar, taxering, uppbörd, folkregistrering eller mantalsskrivning.

Finansutskottet:

ärenden angående allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för statens budget, beräkning av statens inkomster, andra frågor beträffande budgeten, som inte tillhör annat utskotts beredning, sammanställning av riksstaten, allmänt budgettekniska frågor; ärenden angående penning-, kredit- eller valutapolitiken, ärenden om riksbanken eller riksgäldskontoret; ärenden beträffande förvaltningsrevision eller statlig redovisning, rationalisering eller upphandling i allmänhet inom statsförvaltningen eller om statens egendom i allmänhet samt förvaltningsekonomiska frågor i övrigt, som inte rör enbart visst ämnesområde.

2. Antalet ledamöter.

Varje i föregående avsnitt upptaget utskott föreslås få 15 ledamöter. Totala antalet utskottsplatser blir då 240.

3. Kommentarer till förslaget.

Konstitutionsutskottet:

Konstitutionsutskottets granskningsverksamhet i fråga om statsrådens ämbetsförvaltning inriktas numera främst på granskning och redovisning av administrativ praxis. I anslutning härtill kan det lämpligen ankomma på utskottet att bereda ärenden om förvaltningsrättskipningen i allmänhet. Riksdagens ombudsmäns tillsyn omspänner alla myndigheter och har alltmer inriktats på civilförvaltningen. Det synes konsekvent att till konstitutionsutskottet överflytta granskningen av ombudsmännens ämbetsförvaltning. Sedan 1968 ankommer det på konstitutionsutskottet att avge utlåtande till riksdagen över den årliga redogörelse, som riksdagens revisorer skall avlämna. Häri föreslås ingen ändring. Det kan vara en fördel att alla ärenden,

som rör riksdagens kontroll över statsförvaltningen, är samlade hos konstitutionsutskottet. Med hänsyn till att revisorernas kontroll avser finansförvaltningen, synes emellertid beträffande dem också en hänvisning till finansutskottet ligga nära till hands.

Något särskilt bankoutskott kommer enligt förslaget inte att behållas. De uppgifter beträffande riksdagens (inre) förvaltning, som f. n. åvilar bankoutskottet och som också fortsättningsvis anses böra behandlas på utskottsnivå, skulle i allmänhet få sin sakkunnigaste beredning i KU. Alla frågor om riksdagsarbetet och dess organisation samt kostnaderna härför skulle då finnas samlade hos ett utskott. Också frågorna om riksdagens verk — utom riksbanken och riksgäldskontoret — bör handläggas i konstitutionsutskottet; såvitt gäller revisorerna och ombudsmannaexpeditionen torde detta följa redan av vad ovan sagts.

Frågor om kommunallag har förts till konstitutionsutskottet. De har emellertid också nära anknytning till det utskott, civilutskottet, som föreslås få bereda ärenden om samhällsplaneringen. Avgörande för valet har fått bli den vikt den kommunala självstyrelsen tillmäts för den svenska demokratin och den betydelse bestämmelserna i kommunallagarna har härvidlag samt svårigheterna att fördela ärenden om kommunallag mellan de två utskotten. Tilläggas skall att frågor om lagstiftning, avseende en särskild kommunal förvaltningsgren, i allmänhet bör beredas av det utskott som handlägger ärenden rörande denna förvaltningsgren.

Justitieutskottet:

Frågor om påföljder för deklarationsbrott bör beredas av justitieutskottet; skattestrafflagen har nära samband med de brott, som är upptagna i brottsbalkens bedrägerikapitel.

Civillagsutskottet:

Flertalet frågor om mera speciell fastighetsrättslig lagstiftning föreslås bli beredda av andra utskott, främst dem som handlägger ärenden om jordbruk och naturvård respektive frågor om markanvändning. Till dessa utskott har också ärenden om expropriation och vattenrätt anknytning. Skäl kan vidare åberopas för att lagfrågor om bolagsrätt, firma, patent, mönster och varumärken tilldelas ett utskott för handels- och näringsfrågor samt frågor om upphovsrätt till konstnärliga och litterära verk ett utskott för kulturfrågor.

Utrikesutskottet:

Utskottet föreslås få handlägga alla frågor, där de utrikespolitiska eller utrikeshandelspolitiska synpunkterna dominerar. Meningen är inte att mera speciella frågor med internationell anknytning men med ringa betydelse för landets utrikespolitik i stort skall handläggas av utrikesutskottet. Sådana frågor bör gå till vederbörande fackutskott, liksom de inom regeringen handläggs av annat departement än utrikes- eller handelsdepartementen. Att en utrikesfråga angår någon viss funktion hos riksdagen, såsom

lagstiftning eller beskattning, hindrar däremot i och för sig inte att frågan hänskjuts till utrikesutskottet, om dess beskaffenhet i övrigt föranleder det.

Försvarsutskottet:

Det ekonomiska försvaret sorterar f. n. främst under handelsdepartementet. Betydande delar därav ligger under andra departement, såsom kommunikations-, inrikes- och jordbruksdepartementen.

Utskotten för socialärenden:

Ett enda utskott för alla socialfrågor skulle få att handlägga såväl huvuddelen av de lagstiftningsärenden, som nu bereds inom 2:a lagutskottet och som 1971 torde bli detta utskotts enda arbetsmaterial, som också de till socialhuvudtiteln hänförliga frågor, som behandlas på statsutskottets 3:e avdelning. Härtill kommer ett icke ringa antal ärenden, som f. n. hänvisas till allmänna beredningsutskottet. Det är tydligt att ett sådant utskott, som arbetar på en avdelning, blir överbelastat.

Nära till hands kunde ligga att till ett utskott hänföra frågor om hälso- och sjukvård och till ett annat övriga sociala ärenden. I så fall tycks arbetsbelastningen för det senare utskottet bli väsentligen större än för det förra. Uppdelningen skulle också rimma illa med den statsmakternas inställning, som låg till grund för sammanslagningen av den förutvarande socialstyrelsen med medicinalstyrelsen och för överförandet av ärenden om hälso- och sjukvård från inrikes- till socialdepartementet. Tydligen står också frågorna inom hela området i ett nära samband med varandra.

Tillsammans får de två utskotten en kompetens som i allt väsentligt svarar mot socialdepartementets ämnesområde.

Utskotten för utbildnings-, kultur- och kyrkofrågor:

Redan nuvarande uppdelning av 8:e huvudtiteln på mer än en avdelning inom statsutskottet ger vid handen att ett utskott, som på en avdelning skulle handlägga alla utbildnings-, kyrko- och kulturfrågor, skulle få för stor arbetstillströmning.

Som ett alternativ till den föreslagna indelningen kan man tänka sig *ett* utskott för samtliga utbildningsfrågor och *ett* för allmänna kultur- och bildningsfrågor samt kyrkofrågor. En sådan indelning torde normalt resultera i en mera ojämn fördelning av arbetet men har å andra sidan den fördelen att utbildningsfrågor på alla stadier kan behandlas av ett och samma utskott.

Samfärdselutskottet, miljövårds- och jordbruksutskottet, näringsutskottet, inrikesutskottet, civilutskottet:

Flertalet av de frågor, som tilldelats ovannämnda utskott, har ett mer eller mindre nära samband med varandra (miljövård, näringsliv, arbetsmarknad, planering). Det är emellertid nödvändigt att dela upp ämnena på olika utskott. Därvid har departementsindelningen tagits som utgångspunkt. Till *inrikesutskottet* har hänförts ärendena från inrikesdepartementet med un-

dantag av frågor beträffande bostadsväsendet och hyresreglering. Vidare har samma utskott tilldelats de frågor, som tidigare (före 1.7.1969) hörde till civildepartementets verksamhetsområde men som numera handläggs inom finansdepartementet. Till *civilutskottets* beredningsuppgifter har räknats frågor om bostadsväsendet och hyresreglering samt de ärenden, som på departementsnivå numera bereds inom civildepartementet. Åtskilliga kommunfrågor har dock, av skäl som tidigare anförts, tillagts konstitutionsutskottets beredning. Att exekutionsväsendet och lokala skattemyndigheter förts till civilutskottet beror på deras organisatoriska ställning i förhållande till länsstyrelserna. Civilutskottet bör handlägga lagfrågor om fastighetsbildning och reglering av markinnehav, måhända också om expropriation och vattenrätt (jämför under civillagsutskottet). — *Näringsutskottet* övertar en del av de uppgifter, som f. n. ligger på bankoutskottet. Dess beredningsområde motsvarar industridepartementets och handelsdepartementets uppgifter, dock ej utrikeshandelsfrågor, och innefattar också en del ärenden, som handläggs inom finansdepartementet. Om överförandet av vissa lagfrågor till näringsutskottet från civillagsutskottet hänvisas till vad som sagts under civillagsutskottet. — *Miljövårds- och jordbruksutskottet* får handlägga lagstiftningsärenden angående bl. a. miljövård, skogar, jordbruksarrenden, ägofred, vanhävd, jordförvärvslagen, jakt och fiske.

Skatteutskottet:

I den mån riksdagen medverkar vid fastställandet av statliga avgifter, som ej är skatter, bör ärenden angående dessa avgifter liksom nu beredas av det utskott som har hand om den berörda delen av statsverksamheten. Den år 1968 införda allmänna arbetsgivaravgiften är en skatt. Sedan funktionsgrundsatsen övergivits, föreligger inget hinder mot att tullfrågor, som har stark anknytning till utrikeshandelspolitiken och t. ex. är del av en viktigare handelspolitisk överenskommelse med främmande stater, handläggs av utrikesutskottet. Likaså kan, såsom antytts under 12.5, undantagsvis också annan skattefråga beredas av annat utskott än skatteutskottet. — De lokala skattemyndigheterna har förts till civilutskottet. Lagstiftning angående alkoholhaltiga varor, som nu hör till bevillningsutskottets beredningsområde, bör handläggas inom socialutskottet.

Finansutskottet:

Finansutskottet tänkes få sina viktigaste arbetsuppgifter angivna i RO. Vad dessa omfattar har diskuterats i det föregående (10 och specialmotiveringen till 38 § RO). Även eljest bör finansutskottet enligt grundlagberedningens mening bereda vissa ärenden, som är gemensamma för flera eller alla huvudtitlar. Redan i den allmänna motiveringen har sagts att finansutskottet bör få till uppgift att ställa samman förslaget till riksstat och underställa det riksdagen för fastställelse. Finansutskottet bör också bereda förslag till allmän beredskapsstat (beredskapsstaten för försvaret bör däremot behandlas av försvarsutskottet) samt allmänt budgettekniska spörsmål, sådana som omläggning av statsbudgeten efter programbudgetprin-

ciper. Vissa allmänna ekonomiska förvaltningsfrågor bör också beredas av finansutskottet, exempelvis ärenden om förvaltningsrevision och statlig redovisning, rationalisering och upphandling i allmänhet inom statsförvaltningen och statens egendom i allmänhet. På finansutskottet bör vidare ankomma att behandla fjortonde huvudtiteln »Oförutsedda utgifter» och sextonde huvudtiteln »Riksgäldsfonden». Beträffande investeringsplan och investeringsstater bör finansutskottet begränsa sig till principiella överväganden och allmänna frågor. De särskilda staterna bör beredas av fackutskotten. Detsamma gäller inkomsterna av statens kapitalfonder. Frågor om arbetsgivaravgifter av skilda slag torde få läggas på fackutskott (ATP-avgiften på socialförsäkringsutskottet, den allmänna arbetsgivaravgift som infördes i samband med mervärdeskatten på skatteutskottet); finansutskottet torde få komma in på dessa frågor endast som ett led i sin samordningsverksamhet (vid granskningen av finansplanen o. s. v.). Det blir angeläget att statsverkspropositionen och andra propositioner och motioner redigeras så att remitteringen till utskott efter de angivna principerna underlättas.

Nordisk udredningsserie (Nu) 1969

Kronologisk förteckning

1. Utvidgat nordiskt ekonomiskt samarbete.
2. Laajennettu pohjoismainen talloudellinen yhteistyö.
3. Nordforsks miljövårdsutredning.
4. Förslag till utbyggnad av den samnordiska fortbildningen för journalister.
5. Konsumentoplysning i undervisningen.
6. Sjätte nordiska samekonferensen i Hetta.
7. Nordisk gyldighet av førerkort.
8. Nordiskt sjukhusfysikersamarbete.
9. Nordiskt ämbetsmannamöte i Storlien.
10. Nordisk sjömansskattefördelning.
11. Udvidet nordisk økonomisk samarbejde.
12. Öresundsregionen.
13. Nordtrans.
14. Nordisk standardiseringskonferanse i Oslo.
15. Laajennettu pohjoismainen taloudellinen yhteistyö.
16. Läromedelsforskning och undervisningsplanering.
17. Expanded Nordic Economic Co-operation.
18. Internordisk gyldighet av resepter.

Statens offentliga utredningar 1969

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Faktisk brottslighet bland skolbarn. [1]
Bostadsrätt. [4]
Utsökningsrätt IX. [5]
Kungörelseannonsering. [7]
ADB inom inskrivningsväsendet. [9]
Ny gruvlag. [10]
Internationell adoptionsrätt. [11]
Ny valteknik. [19]
Ämbetsansvaret. [20]
Yttrandefrihetens gränser. [38]
Domstolsväsendet III. Fullföljd av talan m.m. [41]
Vidgad samhällsinformation. [48]
Expropriationsutredningen. 1. Expropriationsändamål och expropriationsersättning m.m. Betänkande III. [50] 2. Bilaga nr. 3. [51]
Rättssociologisk undersökning av skadeståndsrätten. [58]
Internationell äktenskaps- och arvsrätt. [60]
Ny utskottsorganisation. [62]

Försvarsdepartementet

Ekonomisystem för försvaret. [24]
Planering och programbudgetering inom försvaret. [25]
Militära tjänstgöringsåldersutredningen. 1. Militära tjänstgöringsåldrar. [33] 2. Medicinska och psykologiska aspekter på åldrande m.m. [34]
Frivilligförsvaret 2. Hemvärnet. [40]

Socialdepartementet

Ett renare samhälle. [18]
Bättre utbildning för handikappade. [35]
Läkemedelsförsörjning i samverkan. [46]
Narkomanvårdskommittén. 1. Narkotikaproblemet. Del III. Samordnade åtgärder. [52] 2. Narkotikaproblemet. Del IV. Socialmedicinska och kliniska undersökningar. [53]

Kommunikationsdepartementet

Ny sjöarbetstidslag. [3]
Hamnutredningen. 1. De svenska hamnarna. [22] 2. Bilagor. [23]
Skolskjutsarna och trafiksäkerheten. [26]
Taxesystemet i Postverkets tidningsrörelse. [39]
Vägplaneutredningen. 1. Vägplan 1970. [56] 2. Vägplan 1970. Bilagor. [57]

Finansdepartementet

Förenklad obligationshantering. [13]
Lagstiftning om värdepappersfonder m.m. och om stämpelskatt på värdepapper. [16]
Nya mynt. [17]
Skogsbeskattningen. [30]
Läkemedelsindustrin. [36]
Skattebrotten. [42]
Fordonsbeskattningen. [45]
Kapitalbeskattningen. [54]
Sjömansbeskattningen. [55]

Utbildningsdepartementet

Utredningen rörande sexual- och samlevnadsfrågor i undervisnings- och upplysningsarbetet (USSU). 1. Om sexuallivet i Sverige. [2] 2. Sexualkunskapen på grundskolans högstadium I. Elevenkät. [8] 3. Sexualkunskapen i gymnasiet. [28] 4. Sexualkunskapen på grundskolans högstadium II. Lärarenkät. [44]
Regionmusik. [12]
Filmen- censur och ansvar. [14]
Utbildning för bibliotek, arkiv och informatik. [37]
Mellanskolans ledning. [47]
Studier i internationella relationer. [61]

Jordbruksdepartementet

Växtförädlarrätt. [15]
Skogstillstånd och skogsvårdsåtgärder. [32]
Snöskotern-terrängkörning och färdselrätt. [59]

Handelsdepartementet

Idrott åt alla. [29]
Olja i beredskap. [31]

Inrikesdepartementet

Skogsindustri i Södra Sverige. [21]
Länsplanering 1967. [27]
Lokaliserings- och regionalpolitik. [49]

Civildepartementet

Offentliga tjänstemäns bisysslor. [6]
Nytt lantmäteri. [43]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

K L Beckmans Tryckerier AB 1969