

SOU
1963:18:A

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963:18

Justitiedepartementet



Författningsutredningen: VI

SVERIGES STATSSKICK

Del 3. MOTIV

FÖRSLAG TILL RIKSDAGSORDNING

Stockholm 1963

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Kronologisk förteckning

1. En teknisk institution inom Stockholms universitet. Svenska Reproduktions AB. 114 s. E.
2. Kommunalförbundens lånerätt. Idun. 44 s. I.
3. Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov. Idun. 90 s. U.
4. Administrativ organisation inom utrikesförvaltningen. Idun. 95 s. U.
5. Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. Idun. 130 s. Fö.
6. Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och Malmöområdena. Idun. 212 s. I.
7. Utlännings tillträde till offentlig tjänst. Svenska Reproduktions AB. 40 s. Ju.
8. Preliminär nationalbudget för år 1963. Marcus. IV + 97 s. Fi.
9. Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning. Hæggström. 509 s. E.
10. Universitetsväsendets organisation. Hæggström. 190 s. E.
11. Upphållstillstånd m. m. för utländska studerande. Idun. 54 s. I.
12. Översättning av fördrag angående upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen och tillhörande dokument. Marcus. 283 s. H.
13. Utbildning av lärare för jordbruk och skogsbruk samt fortbildning av lärare i yrkesämnen. Idun. 269 s. E.
14. Undersökning av taxeringsutfallet. Idun. 155 s. Fi.
15. Vägen genom gymnasiet. Idun. 215 s. E.
16. Författningsutredningen: VI. Sveriges statsskick. Del 1. Lagförslag. Idun. 206 s. Ju.
17. Författningsutredningen: VI. Sveriges statsskick. Del 2. Motiv. Idun. 522 s. Ju.
18. Författningsutredningen: VI. Sveriges statsskick. Del 3. Motiv. Förslag till riksdagsordning. Idun. 220 s. Ju.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963:18

Justitiedepartementet



Författningsutredningen: VI

SVERIGES STATSSKICK

Del 3. MOTIV

FÖRSLAG TILL RIKSDAGSORDNING

INNEHÅLL

Förslag till riksdagsordning

Inledning	7
1 KAP. Riksmöten och riksdagssammanträden	10
1—4 §§ Riksmöten	10
5 § Första sammanträde under riksmöte	19
6 § Fullmaktsgranskning	20
7 § Regeringsförklaring	21
8 § Talmannen	23
9 § Kallelse till sammanträde	29
10 § Avslutande av sammanträde och uppehåll i sammanträde	32
11 § Samlingssalen	32
12 § Offentlighet	33
13 § Föredragningslista	34
14 § Föredragning av ärende och ställande av proposition	36
15 § Yttranderätt	38
16 § Jäv	45
17 § Otillbörligt yttrande m. m.	46
18 § Talarordningen	47
19 § Ledighet	50
20 § Ersättares inkallande	51
21 § Protokoll	53
2 KAP. Ärendenas anhängiggörande	55
1 § Propositioner	56
2 § Propositionstider	57
3 § Meddelanden till riksdagen	65
4 § Motioner	65
5 § Motionstider vid lagtima riksmöte	66
6 § Motionstider vid urtima riksmöte	72
7 § Förslag från utskott	73
8 § Framställning från myndighet lydande under riksdagen	76
9 § Anmälan av vilande beslut	78
10 § Misstroendeförklaring	78
11 § Interpellation	79
12 § Spörsmål	81
3 KAP. Ärendenas beredning	82
1 § Hänvisning till utskott	84
2 § Finansnämnden	85
3 § Lagnämnden	90
4 § Utrikesutskottet	91

5 §	Konstitutionsutskottet	92
6 §	Finansutskotten	93
7 §	Lagutskotten	98
8 §	Allmänna beredningsutskottet	100
9 §	Särskilt utskott	101
10 §	Uppmjukningsregeln	102
11 §	Återlämnande av ärende	103
12 §	Sammansatt utskott	104
13 §	Utskotts betänkande	107
14 §	Finansnämnden som samordnande instans i budgetärenden	107
15 §	Upplysninger till utskott från statsråd och från statlig myndighet	118
16 §	Tystnadsplikt	123
17 §	Jäv	124
18 §	Utskotts rätt att föreslå uppskov med avgörande av ärende	124
19 §	Utskotts sammanträde	125
20 §	Omröstning inom utskott	128
4 KAP. Ärendenas avgörande		130
1 §	Bordläggning av utskotts betänkande	130
2 §	Ärendes avgörande	132
3 §	Acklamation	136
4 §	Omröstning	137
5 §	Lagärendes avgörande	143
6 §	Reservation och röstförklaring	144
7 §	Uppskov	145
8 §	Uppskov med slutligt beslut i ärende angående grundlag eller riksdagsordningen	147
9 §	Ärende som icke avgjorts under valperiod	149
10 §	Meddelande av riksdagens beslut	150
5 KAP. Val inom riksdagen		152
1 §	Valberedningen	153
2 §	Tidpunkt för val	154
3 §	Val med gemensam lista	155
4 §	Val med slutna sedlar	156
5 §	Talmansval	159
6 §	Utskottsval	160
7 §	Val av ledamöter i riksrätten	164
8 §	Val av riksdagens ombudsmän	164
9 §	Val av riksdagens revisorer	166
10 §	Val av riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige	167
11 §	Val av ledamöter i riksdagens lönedelelegation	171
12 §	Val av riksföreståndare	172
13 §	Kompletteringsval	173
14 §	Val inom utskott	174
6 KAP. Förvaltningsbestämmelser		175
1—4 §§	Riksdagens förvaltningsärenden	175
5 §	Riksdagsbiblioteket och riksdagens upplysningstjänst	192
6 §	Nordiska rådet	193
7 §	Vissa åtalsbestämmelser	194

Tvåkammaralternativet	197
Vissa frågor rörande arbetsförhållandena inom riksdagen	208
<i>Reservationer och särskilda yttranden</i>	216

FÖRKORTNINGAR

ABU	Allmänna beredningsutskottet
AK	Andra kammaren
BevU	Bevillningsutskottet
BU	Bankoutskottet
FK	Första kammaren
FRF	Förslag till regeringsform
FRO	Förslag till riksdagsordning
JU	Jordbruksutskottet
KU	Konstitutionsutskottet
L ¹ U	Första lagutskottet
L ² U	Andra lagutskottet
L ³ U	Tredje lagutskottet
OST	Kamrarnas ordningstadgor
RF	1809 års regeringsform
RO	1866 års riksdagsordning
RSt	Riksdagsstadgan
SFS	Svensk författningssamling
SOS	Sveriges officiella statistik
SOU	Statens offentliga utredningar
StU	Statsutskottet
SvJT	Svensk Juristtidning
SärU	Särskilda utskottet
T	Tillägsbestämmelser, förslag till riksdagsordning
TF	1949 års tryckfrihetsförordning
Ögb	Övergångsbestämmelser, förslag till regeringsform

FÖRSLAG TILL RIKSDAGSORDNING

Inledning

Nuvarande riksdagsordning av den 22 juni 1866 innehåller bestämmelser om riksdagens organisation och arbetsformer samt om val till riksdagen. I riksdagsordningens första fem paragrafer har under rubriken »Allmänna grunder» upptagits vissa stadganden angående kamrarnas inbördes ställning, sessionstiden, nyval och riksdagsupplösning m. m. Under rubriken »Kamrarnas bildande» följer sedan i 6—30 §§ bestämmelser om val till första kammaren och till andra kammaren samt vissa gemensamma valrättsliga stadganden. De egentliga bestämmelserna om riksdagsarbetet har därefter upptagits under rubrikerna »Riksdags början och upplösning» (31—35 §§), »Ärendenas beredning» (36—49 §§), »Ärendenas behandling i kamrarna» (50—78 §§) och »Meddelande av riksdagens beslut» (79—82 §§).

Även nuvarande regeringsform innehåller stadganden om riksdagens organisation och arbetsformer (RF 49—56 §§). Dessa stadganden är huvudsakligen av sammanfattande natur och återfinnes i allmänhet även i riksdagsordningen. I de ifrågavarande paragraferna har upptagits även bestämmelser om folkomröstning och om utrikesnämnden.

Ytterligare föreskrifter om riksdagsarbetet har givits i riksdagsstadgan samt i kamrarnas ordningsstadgor. Riksdagsstadgan beslutas av kamrarna gemensamt, medan varje kammare äger fastställa sin ordningsstadga (se RO 78 §).

Genom denna uppsplittring mellan regeringsformen, riksdagsordningen, riksdagsstadgan och kamrarnas ordningsstadgor och genom de många upprepningarna och hänvisningarna har bestämmelserna om riksdagens organisation och arbetsformer blivit i hög grad svåröverskådliga.

Den svenska riksdagens arbetsformer skiljer sig i mångt och mycket från de verksamhetsformer som i allmänhet tillämpas i andra länders parlament. De har utformats på grundval av inhemsk erfarenhet och går till väsentliga delar tillbaka till det frihetstida riksdagsskicket. Då 1866 års riksdagsordning ersatte den tidigare gällande av år 1810, vidtogs — om man bortser från införandet av de så kallade tillfälliga utskotten — i huvudsak endast sådana ändringar i riksdagens arbetsformer som var en följd av ständsrepresentationens avskaffande och tvåkammerssystemets införande.

Mot bakgrunden av samhällsutvecklingen och den därav betingade växande arbetsbördan för riksdagen har under innevarande århundrade frågan om ändringar och förbättringar av riksdagens arbetsformer tilldragit sig ett

betydande intresse och antalet motioner på området har varit mycket stort. Under den angivna tiden har icke mindre än fem kommittéer tillsatts med huvudsaklig uppgift att utreda frågan om arbetsformerna, nämligen 1907, 1916, 1930, 1943 och 1946.¹ De vidtagna ändringarna har väsentligen avsett propositions- och motionstider, utskottsorganisationen samt riksdagens sessionstid.

Såsom anförts i motiven till förslaget till regeringsform (del 2 s. 42) omfattar den av utredningen föreslagna grundlagsrevisionen förutom regeringsformen och riksdagsordningen även riksdagsstadgan och ordningsstadgorna.

Förslaget till regeringsform 6 kap. avser riksdagen. De åtta första paragraferna av detta kapitel innehåller grundläggande bestämmelser angående val till riksdagen. I förslaget till ny riksdagsordning har däremot icke upptagits några stadganden om val till riksdagen. I motiven till FRF 6 kap. har framhållits att utredningens förslag innebär, att åtskilliga av de valbestämmelser som nu är upptagna i gällande riksdagsordning skall överföras till vallagen (se del 2 s. 290).

I förslaget till regeringsform 6 kap. har därefter i 9—12 §§ upptagits vissa konstitutionellt viktiga bestämmelser avseende riksdagsarbetet. Bestämmelserna tjänar samtidigt det ändamålet att ge stadganden i andra kapitel av regeringsformen erforderlig bakgrund (se del 2 s. 291). I 9 § stadgas, att riksdagens ledamöter sammankommer till riksmöte i rikets huvudstad. Enligt 10 § väljer riksdagen för varje valperiod inom sig talman samt förste, andre och tredje vice talman. Det föreskrives vidare, att talmannen leder riksdagens arbete. Jämlikt 11 § tillsätter riksdagen för varje valperiod inom sig följande ständiga utskott för beredning av riksdagsärenden: en finansnämnd, en lagnämnd, ett utrikesutskott, ett konstitutionsutskott och ett allmänt beredningsutskott samt finansutskott och lagutskott till det antal som är särskilt föreskrivet. I 12 § stadgas, att närmare bestämmelser om riksdagen och dess arbete gives i lag (riksdagsordningen).

Förslaget till regeringsform 6 kap. innehåller slutligen i 13—16 §§ bestämmelser angående riksdagsledamots personliga ställning m. m. I förslagets 10 kap. har därutöver upptagits särskilda stadganden om riksdagen och dess arbete under krig och andra utomordentliga förhållanden.

Det av utredningen framlagda förslaget till ny riksdagsordning innehåller endast bestämmelser avseende riksdagsarbetet. Den nya riksdagsordningen avses skola svara mot icke blott den del av den nuvarande riksdagsordningen som reglerar riksdagens arbetsformer utan även riksdagsstadgan och ordningsstadgorna. Detta har möjliggjorts av att detaljbestämmelserna fo-

¹ Se Betänkande ang. åtgärder för beredande av lättnad i riksdagens arbete (1907; Bih. t. riksdagens prot. 1908: 2: 2: 1); Betänkande ang. åtgärder för beredande av lättnad i riksdagens arbete (1916); Betänkande med förslag ang. vissa ändringar i riksdagens arbetsformer m. m. (SOU 1931: 26); Betänkande med förslag ang. revision av riksdagens arbetsformer (SOU 1944: 8); Betänkande med förslag ang. riksdagens arbetsformer och därmed sammanhängande frågor (SOU 1947: 79).

gats som tilläggsbestämmelser till de paragrafer, under vilka de sakligt sett hör. Därigenom har upprepningar kunnat undvikas och lagtexten i jämförelse med vad som nu gäller kunnat avsevärt förkortas samtidigt som bestämmelserna om riksdagsarbetet blivit mera lättöverskådliga än för närvarande.

Enligt utredningens förslag skall den nya riksdagsordningen icke vara grundlag utan vanlig lag (se del 2 s. 352 f.). Då riksdagens arbetsformer är av väsentlig betydelse för den politiska beslutsprocessen och riksdagsordningen därjämte innehåller bestämmelser, som innebär skydd för en riksdagsminoritet, har det emellertid synt naturligt att omgärda riksdagsordningen med vissa särskilda garantier. Jämlikt förslaget till regeringsform 7 kap. 5 § gäller, att för stiftande av bestämmelse i riksdagsordningen kräves antingen två likalydande riksdagsbeslut, av vilka det första är vilande och det andra är slutligt och mellan vilka val till riksdagen skall ha hållits, eller ock ett riksdagsbeslut, om vilket minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter vid omröstning förenat sig. De föreslagna garantierna avses icke skola gälla tilläggsbestämmelserna till riksdagsordningen. Sådan bestämmelse skall kunna beslutas även i den ordning som i allmänhet gäller för stiftande av lag.

Det av utredningen framlagda förslaget till ny riksdagsordning är »traditionellt» i den meningen att det i hög grad bibehållit det nuvarande riksdagsskickets struktur. De föreslagna ändringarna i riksdagens arbetsformer betingas delvis av övergången till ett enkammersystem. Ett sådant medför betydande förenklingar i nuvarande arbetsformer; bland annat gäller att instituten »sammanjämkning» och »gemensam omröstning» icke längre blir erforderliga. Av de därutöver föreslagna ändringarna har åtskilliga till syfte att skapa större effektivitet, planmässighet och enhetlighet i riksdagsarbetet. Av dessa ändringar må främst nämnas omläggningen av riksdagens »sessionstid» samt av riksdagens budgetbehandling. Därtill kommer att sammanslagningen av riksdagsordningen, riksdagsstadgan och ordningsstadgorna till en lag såsom ovan framhållits medfört icke blott en omgruppering av bestämmelserna utan även förenklingar samt borttagande av upprepningar.

Att ordet »riksdag» i utredningens förslag användes endast som beteckning på folkrepresentationen, medan riksdagens möte kallas »riksmöte» har förut (del 2 s. 290) framhållits.

Det av utredningen framlagda förslaget till ny riksdagsordning är disponerat på följande sätt. I 1 kap. har upptagits bestämmelserna angående riksmöten och riksdagssammanträden. Av de följande kapitlen avser 2 kap. ärendenas anhängiggörande, 3 kap. ärendenas beredning samt 4 kap. ärendenas avgörande. Bestämmelserna angående val inom riksdagen har upptagits i 5 kap. Slutligen innehåller 6 kap. förvaltningsbestämmelser m. m.

1 KAP.

Riksmöten och riksdagssammanträden

Av förevarande kapitel innehåller de fyra första paragraferna bestämmelser angående riksmöte och de följande paragraferna bestämmelser om riksdagssammanträde.

Den grundläggande uppdelningen mellan lagtima och urtima riksmöten regleras i 1 §. Därefter har i 2 § upptagits bestämmelser om lagtima riksmötes början, i 3 § bestämmelser om kallelse till urtima riksmöte och i 4 § bestämmelser om riksmötes avslutande och avbrytande.

Vad angår bestämmelserna om riksdagssammanträde regleras i 5 § första sammanträde under riksmöte, i 6 § fullmaktsgranskning och i 7 § regeringsförklaring. I 8 § gives allmänna bestämmelser om talmannen. Därefter upptages bestämmelser om, i 9 § kallelse till sammanträde, i 10 § avslutande av sammanträde och uppehåll i sammanträde, i 11 § samlingsalen, i 12 § offentlighet, i 13 § föredragningslistan och i 14 § föredragning av ärende och ställande av proposition. Sedan följer i 15 § bestämmelser om yttranderätt, i 16 § bestämmelser om jäv, i 17 § bestämmelser rörande otillbörligt yttrande m. m. samt i 18 § bestämmelser om talarordningen. Slutligen stadgas i 19 § om ledighet från riksdagsarbetet, i 20 § om ersättares inkallande och i 21 § om protokoll.

1—4 §§

Riksmöten

Enligt RF 49 § 1 mom. och RO 2 § första stycket skall riksdagen sammankomma varje år den 10 januari eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter. I RO 2 § andra stycket stadgas, att vårsessionen skall avslutas senast den 31 maj.¹ Riksdagen äger dock, om behandlingen av framlagda ärenden bedömes kunna avslutas senast den 15 juni, efter hörande av talmanskonferensen besluta att sessionen skall pågå till och med denna dag. Har riksdagen uppskjutit behandlingen av framlagda ärenden, skall talmännen kalla riksdagen till höstsession med början å dag *efter* den 15 oktober, som prövas lämplig. Höstsessionen pågår därefter så länge det finnes erforderligt. Riks-

¹ Konstitutionsutskottet föreslog år 1952 i utl. nr 29 med anledning av motion I: 329 av herr Holmbäck (fp) den ändringen, att regeln om vårsessionens avslutning å viss dag skulle ersättas av tidsbestämningar för utskottsarbetets bedrivande. Förslaget förföll på grund av kamrarnas skiljaktiga beslut.

dagen är avslutad den 31 december. Regeringen äger enligt RO 2 § tredje stycket under tid då session eljest icke pågår, inkalla riksdagen till extra session. Under samma tid äger också 65 ledamöter av första kammaren eller 100 ledamöter av andra kammaren begära att riksdagen inkallas till extra session. I så fall skall särskilt skäl för framställningen uppgivas och kallelsen utfärdas senast till tjugonde dagen efter det begäran framställdes. För att göra systemet mera smidigt har i RO 2 § stadgats, att regeringen äger sammankalla riksdagen till vårsession å dag före den 10 januari samt då synnerliga skäl föreligger, med motsvarande förlängning av utlöpande valperiod, besluta att uppskjuta höstsessionens (»riksdagens») avslutning, vilken skall äga rum senast dagen före nästföljande »riksdags» början.

RO 2 § upptar avslutningsvis, liksom RF 49 § 1 mom., en bestämmelse att om sammankallande av riksdagen i vissa särskilda fall gäller vad i RF 91, 92, 93, 94 och 108 §§ finnes därom stadgat. RF 91—94 §§ avser vissa frågor angående monarkien, vid vilkas lösning riksdagens medverkan påkallas. Skulle session ej pågå vid ifrågavarande tidpunkter, måste riksdagen inkallas till extra session. RF 108 § avser tidpunkten för riksdagens första sammanträde efter riksdagsupplösning och nyvalsförordnande (se del 2 s. 303 f.). Det stadgas att riksdagen i så fall (s. k. B-riksdag) skall sammanträda å den tid inom tre månader från upplösningen, som regeringen bestämmer. I fråga om B-riksdags arbetstid innehåller nuvarande grundlagar därutöver inga andra regler än att sådan riksdag icke kan upplösas förrän efter fyra månader, räknade från dess början. Den B-riksdag som sammanträdde sommaren 1958 var varken vår- eller höstsession, och »höstsessionen» 1958 utgjorde i själva verket en fortsättning av B-riksdagen.

Av RO 2 § framgår att man funnit det angeläget att riksdagen skall kunna, om så erfordras, sammanträda praktiskt taget vilken dag som helst. I de fall regeringen inkallar riksdagen till extra session eller då regeringen sammankallar riksdagen till tidigare dag än den 10 januari, kan sålunda det första sammanträdet hållas redan dagen efter kallelsens kungörande (se nedan under 5 §).¹ Det bör emellertid framhållas att riksdagsupplösning avbryter allt riksdagsarbete och att riksdagen upphör att fungera till dess valen ägt rum och riksdagen åter samlats. Sålunda fanns efter riksdagens upplösning den 28 april 1958 ingen folkrepresentation i vårt land, förrän B-riksdagen sammanträdde den 18 juni samma år.

En av de mest betydelsefulla nyheter, som 1866 års riksdagsordning medförde vid sidan av representationsreformen, var att riksdagen skulle sammanträda årligen. Riksdagsmännen skulle samlas till *lagtima riksdag* varje år i mitten av januari och åtskiljas när riksdagsärendena var slutbehandlade, vilket under de första årtiondena i regel inträffade i maj och efter det första världskriget i juni. Om det erfordrades att riksdagen sammanträdde

¹ KU betonade (utl. 1940: 16), att riksdagen självfallet icke annat än under utomordentliga förhållanden borde kallas till möte redan dagen efter riksdagskallelsens utfärdande.

under annan tid, måste *urtima riksdag* inkallas. Under världskrigen tillämpades emellertid även ett system med »förpuppade riksdag». Detta innebar att den »lagtima riksdagen» icke formellt avslutades, då ärendena slutbehandlats; därigenom kunde riksdagen kallas till sammanträde senare under året utan att *urtima riksdag* behövde inkallas med ny konstituering, utskottsval m. m.¹ Ett specialfall utgjorde den situation, då riksdagen sammanträdde ånyo efter upplösning.

Under andra världskriget kom »vårssessionen» icke att avslutas förrän långt fram under sommaren. Samtidigt hölls regelbundet »höstsession». Förhållandena ansågs allmänt otillfredsställande. Konstitutionsutskottet upptog frågan om en omläggning av sessionstiden i memorial 1943: 16.² Enighet rådde om att riksdagen skulle sammanträda under så lämpliga delar av året som möjligt var, dvs. helst icke under sommaren. Vidare ansågs det allmänt, att riksdagen även framdeles behövde vara samlad under minst fem och en halv à sex månader om året. Däremot förelåg olika linjer i frågan när sessionstiden lämpligen skulle börja. Enligt en linje borde sessionstiden börja omkring den 1 november och därför kunna beräknas vara slut omkring den 1 maj; denna lösning syntes dock förutsätta en omläggning av budgetåret. Enligt en annan linje borde sessionstiden börja omkring den 1 december, varvid någon omläggning av budgetåret icke erfordrades. Syftet skulle vara att före julferierna få arbetet så organiserat att riksdagen, då den åter sammanträdde i januari, omedelbart på ett effektivt sätt skulle kunna gripa sig an med arbetet. Konstitutionsutskottets majoritet ville icke motsätta sig en prövning av de nämnda förslagen men förordade en lösning efter en tredje linje. Enligt denna skulle sessionstiden som vanligt börja i januari. Efter vårssessionens slut skulle riksdagen samlas till en andra arbetsperiod på hösten. Med en lämplig organisation av riksdagsarbetet ansågs vårssessionen kunna avslutas omkring fyra månader efter sessionens början. Denna tredje linje byggde vidare på det system som kommit att praktiseras under kriget men som icke var reglerat i grundlag.

De sakkunniga, som tillsattes år 1943 för att utreda frågan om riksdagens arbetsformer, ansåg emellertid att riksdagsarbetet skulle kunna vara avslutat på en tid av fem månader, dvs. under förra hälften av juni. En tillbakaflyttning av sessionstidens början skulle enligt de sakkunniga medföra betydande svårigheter, och en uppdelning i en vår- och en höstsession ansågs med hänsyn till riksdagens reella arbetsbelastning icke behövlig.

Från uppfattningen att riksdagsarbetet normalt skulle kunna medhinnas på fem månader tog emellertid 1946 års sakkunniga avstånd (SOU 1947: 79 s. 27 ff.). Med den arbetsbelastning riksdagen erhållit var det enligt utredningens mening icke möjligt att genomföra en kraftig och bestående för-

¹ KU 1943: 16 bil. 1 innehåller en översikt över riksdagens sammanträdestider åren 1867—1943.

² Beträffande tidigare förslag till omläggning av riksdagens sessionstid hänvisas till KU 1943: 16 s. 22 ff.

kortning av sessionstiden. De sakkunniga ville icke rekommendera en tillbakaflyttning av sessionstiden till den 1 december eller den 1 november utan ansåg, att en uppdelning av riksdagen i en vår- och en höstsession med en sammanlagd arbetstid på sex till sju månader årligen i fortsättningen borde betraktas såsom normal.

Den ståndpunkt för vilken 1946 års sakkunniga uttalat sig vann statsmakternas anslutning år 1948 (prop. nr 244 s. 39 ff.; SärU utl. nr 1 s. 24 ff.), och genom en år 1949 företagen grundlagsändring antogs nuvarande regler för riksdagens sessionstid. I samband därmed infördes nya regler angående propositions- och motionstider samt möjlighet till uppskov med behandlingen av riksdagsärenden. Samtidigt avskaffades det gamla systemet med lagtima och urtima riksdagar. Anmärkas må, att såväl inom 1946 års utredning som inom riksdagen reservationer avgavs till förmån för 1 decemberalternativet.

Frågan om en omläggning av riksdagens sessionstid i syfte att höstsessioner skulle kunna undvikas togs sedan upp år 1953 i motionerna I: 101 av herr K. J. Olsson (s) och II: 92 av herr Gustafson i Göteborg (fp) m. fl. Med understrykande av att höstsessionen även var motiverad av önskemålet att jämväl under det senare halvåret kontakt regelmässigt hölls mellan regering och riksdag, avstyrkte konstitutionsutskottet (utl. 1954: 19 s. 15) en omläggning av sessionstiden. Enligt utskottets uppfattning borde, innan en åtgärd med så genomgripande verkningar för den administrativa apparaten allvarligt övervägdes, ytterligare erfarenhet vinnas av det gällande systemet med sessionsindelning. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

I diskussionen kring sessionstiden har framförts en rad olika synpunkter, delvis stridande mot varandra. De som uttalat sig för en begränsning av sessionstiden till högst fem månader (under första halvåret), har i allmänhet framhållit att en sådan begränsning är nödvändig för att riksdagsledamöterna skall kunna hålla kontakt med sina hemorter och sköta sina yrken. Förhållandet har också uttryckts så, att det eljest skulle bli omöjligt för åtskilliga yrkesutövare att åtaga sig ett riksdagsmannaskap. Sålunda uttalade 1943 års sakkunniga (SOU 1944: 8 s. 28 f.), att höstriksdagens införande hotade att förvandla riksdagen till en praktiskt taget permanent institution och dess ledamöter till en kår av yrkespolitiker. Samtidigt underströk de i sitt betänkande att konstitutionsutskottet i mem. 1943: 16 framhållit att det från demokratisk synpunkt var ett intresse, att man i största omfattning tillförsäkrade folkrepresentationen sådana ombud, som vid sidan av sitt riksdagsarbete genom sina insatser i landets andliga och materiella odling bevarade en personlig kontakt med tidens skiftande problem och arbetsuppgifter. Enligt de sakkunnigas uppfattning utgjorde en från riksdagsbestyr helt befriad höstperiod ett verksammare medel än en riks-

dagsavslutning tidigt på våren att för riksdagsmännen underlätta bevarandet av kontakten med hemorten och den privata yrkesverksamheten. Häremot har invänts, att vår tid kräver en nära kontakt mellan regering och riksdag och att riksdagen därför måste vara samlad under längre tid och även på annan tid än vad tidigare ansågs normalt. Sålunda uttalade 1946 års sakkunniga (SOU 1947: 79 s. 28) att det med hänsyn till statsverksamhetens ökade omfattning och betydelse på alla områden av samhällslivet var önskvärt att regeringen även under det senare halvåret regelmässigt erhöi möjlighet att hålla kontakt med riksdagen. Samma sakkunniga pekade vidare (s. 41 f.) på att de sammanträdesfria lördagarna och måndagarna var av värde för att främja riksdagsmännens kontakt med hemorten och i vissa fall även för deras möjligheter att bevara sambandet med sin yrkesverksamhet.

Diskussionen har även avsett frågan i vilken utsträckning riksdagsarbetets omfattning verkligen motiverade en förlängning av sessionstiden. Borde, har man frågat, icke en rationell uppläggning av riksdagsarbetet göra det möjligt att begränsa sessionstiden till fem månader? För en sådan uppfattning gjorde sig 1943 års sakkunniga till talesmän. Allmänt har man varit överens om värdet av att riksdagsarbetet bedrivs så rationellt som möjligt; framför allt har härvid understrukits att arbetsmaterialet, särskilt propositionerna, måste avlämnas i tid. Men samtidigt har det varnats för en överdriven rationalisering. Sålunda sade sig 1946 års sakkunniga (SOU 1947: 79 s. 28) vara angelägna att framhålla, att de icke trodde, att en alltför långt driven arbetsteknisk rationalisering skulle underlätta för riksdagen att fylla sin plats i statslivet som en demokratisk folkrepresentation. Det politiska livet lät sig icke utan nackdel insnöras i ett på grundval av omsorgsfulla arbetsstudier snävt tillmätt tidsschema.

Såsom skäl emot en uppdelning av arbetstiden i en vår- och en höst-session har åberopats att arbetsbelastningen skulle bli ojämn; många riksdagsledamöter skulle icke få full sysselsättning under hösten. Häremot invände 1946 års sakkunniga, att höstsessionens arbete borde organiseras på sådant sätt att endast de som bereddes sysselsättning behövde vara närvarande under hela sessionen (SOU 1947: 79 s. 30).

I samband med att tidpunkten för propositionernas avlämnande förts in i bilden som en viktig faktor har uppmärksamheten också kommit att fästas vid vad som kan vara önskvärt med hänsyn till propositionsarbetet inom statsdepartementen. Att svårigheter skulle uppstå för departementen med en höstsession, vilken kom att infalla under den brådaste tiden av departementens förberedelsearbete för propositionerna till nästa års vårsession, betonades av 1943 års sakkunniga (SOU 1944: 8 s. 28). Denna dubbla arbetsbörda för departementen under hösten ville emellertid 1946 års sakkunniga komma ifrån genom att föreslå, att regeringen icke annat än undantagsvis skulle framlägga nya propositioner under höstsessionen (SOU

1947: 79 s. 32). Sedermera har emellertid propositionsarbetet omlagts så att den angivna kritiken mot höstsession icke längre äger någon större betydelse.

Tidpunkterna för vår- och höstsessionernas början och avslutning sedan år 1950 framgår av nedanstående tabell.

År	Vårsession	Höstsession
1950	10 jan.—31 maj	17 okt.—13 dec.
1951 ¹	10 jan.—31 maj	16 okt.—13 dec.
1952	10 jan.—30 maj	16 okt.—17 dec.
1953	10 jan.—29 maj	19 okt.—12 dec.
1954	11 jan.—29 maj	18 okt.—15 dec.
1955	10 jan.—27 maj	18 okt.—17 dec.
1956	10 jan.—31 maj	16 okt.—13 dec.
1957	10 jan.—31 maj	16 okt.—18 dec.
1958	10 jan.—28 apr. 18 juni—31 juli ²	16 okt.—11 dec. ³
1959	10 jan.—30 maj	16 okt.—16 dec.
1960	11 jan.—30 maj	17 okt.—14 dec.
1961	10 jan.—30 maj	16 okt.—15 dec.
1962	10 jan.—30 maj	16 okt.—13 dec.

¹ Därutöver sammanträdde riksdagen den 6—13 sept. till extra session.

² Sessionen hölls under sommaren.

³ Ingen höstsession i vanlig ordning.

Utredningen

Uppdelningen av riksdagens arbetstid i en vår- och en höstsession grundlagsfästes år 1949, och den diskussion, som ovan återgivits, fördes under 1940-talet, delvis mot bakgrunden av förhållandena under andra världskriget. Utvecklingen efter år 1949 torde ytterligare ha visat, att riksdagen bör vara samlad till en arbetsperiod icke blott under våren utan även under hösten. Arbetsbelastningen har ökat på grund av det allmännas vidgade engagemang och riksdagsärendenas till följd därav mera komplicerade natur. För en sammanlagd arbetstid, icke understigande sju månader, talar emellertid även andra skäl. I den tidigare diskussionen har med rätta framhållits nödvändigheten av att regeringen även under annan tid än våren kan hålla kontakt med riksdagen. Enligt utredningens mening är den omständigheten att riksdagen har en arbetsperiod också under hösten ägnad att stärka riksdagens ställning. Därigenom kan nämligen riksdagen jämväl under det senare halvåret bland annat genom interpellations- och spörsmål sinstituterna utöva viktiga kontrollfunktioner.

Vad angår tidpunkten för riksdagsarbetets början stannade man år 1949 för att liksom tidigare låta »riksdagen» börja den 10(11) januari, varvid höstsessionen blev en fortsättning på vårsessionen. Förslag hade också framförts om att låta sessionstiden börja på hösten, men detta ansågs

olämpligt med hänsyn till konsekvenserna för budgetförslagets utarbetande och för budgetåret.

Frågan om tidpunkten för riksdagsarbetets början bör bedömas mot bakgrunden av tidpunkten för valperiodens början. Såsom tidigare framhållits har utredningen i FRF 6 kap. 5 § föreslagit, att lagtima val skall hållas i september. Av utredningens huvudpunkter till en ny vallag framgår (se del 2 s. 309), att valet avses äga rum tredje söndagen i september och den närmast följande måndagen, dvs. tidigast den 15—16 och senast den 21—22 september. Utredningen har vidare i FRF 6 kap. 6 § föreslagit, att valperioden skall efter lagtima val omfatta tiden från och med den 15 oktober närmast efter valet till och med dagen före närmast följande valperiods början. Såsom motivering har framhållits, att det måste betraktas som ett starkt grundat önskemål, att de nyvalda riksdagsledamöterna skall kunna träda i funktion tidigare än nu (se del 2 s. 306). Riksdagsarbetet bör enligt utredningens mening påbörjas samtidigt med att valperioden börjar. Utredningen föreslår att första riksmöte under en valperiod inledes den dag valperioden börjar, dvs. efter lagtima val den 15 oktober. På motsvarande sätt bör även under de år, då lagtima val icke hålles, nytt riksmöte inledas den 15 oktober. Undantag bör dock göras för det fall att urtima val beslutas. Har så skett, bör lagtima riksmöte icke inledas under återstående tid av valperioden.

Genom att ny valperiod och nytt riksmöte börjar så snart som möjligt efter valet undvikes den nuvarande otillfredsställande ordningen att under år med ordinarie val till andra kammaren den äldre uppsättningen av riksdagsledamöter sitter kvar under den följande höstsessionen; för första kammaren med dess årliga, successiva förnyelse föreligger samma olägenhet varje år om än i mindre skala. Utredningen finner det angeläget, att detta förhållande bringas att upphöra.

Såsom argument mot att låta riksdagsarbetet börja på hösten har tidigare anförts, att en sådan anordning skulle vålla svårigheter för budgetarbetet inom departementen och, i varje fall om arbetstiden började före den 1 december, kräva en omläggning av budgetåret. Enligt utredningens mening är det emellertid icke nödvändigt att budgetförslaget framlägges redan vid riksmötets början. Utredningen föreslår för sin del, såsom framgår av 2 kap. 2 §, att budgetförslaget skall avlämnas senast den 15 december eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter. För en sådan ändring i jämförelse med nuvarande förhållanden erfordras enligt utredningens mening icke någon omläggning av budgetåret.

Höstsessionen avses att bli en arbetsperiod även i den meningen att det bör vara en normal företeelse att ärenden då anhängiggöras. Med den utbyggnad som pågått och pågår av departementens statssekreterare- och rättsavdelningar, bör det enligt utredningens mening för departementen vara en fördel att propositionsarbetet kan pågå året runt.

Den föreslagna ordningen att låta riksdagsarbetet börja på hösten i stället för i januari kan synas formell. Man får en arbetsperiod på hösten och en på våren av ungefär lika stor omfattning som för närvarande. Den föreslagna ordningen medför emellertid även andra fördelar än de redan nämnda. Arbetsperioden på hösten låter sig lättare förenas med en efterföljande arbetsperiod på våren än med en föregående vårsession; det blir i förstnämnda fall endast de relativt korta julferierna, som skiljer arbetsperioderna åt. Uppskovsinstitutet kommer att erfordras endast i fall behandlingen av ett ärende skall uppskjutas från ett riksmöte till ett annat. Med den föreslagna ordningen blir det i själva verket naturligt att betrakta de båda arbetsperioderna som en sammanhängande. Uppdelningen i höstsession och vårsession blir onödig; termerna »vårsession» och »höstsession» användes därför icke i utredningens förslag. Medan planeringen av riksdagens arbetstid hittills måst begränsas till session, blir det med den föreslagna omläggningen möjligt att planera för hela riksmötet.

Det bör ankomma på riksdagen själv att på yrkande av talmannen eller ledamot bestämma, när riksmötet skall *avslutas*. I princip bör gälla, att riksmöte skall pågå så länge riksdagen finner det erforderligt. Riksmöte kan dock icke pågå längre än till och med dagen före nästa riksmötes början. Normalt bör gälla att riksmöte, som inletts den 15 oktober, skall avslutas senast den 15 maj följande år. Genom särskilt beslut bör riksdagen dock kunna låta riksmötet pågå längre tid. Att ett visst datum i lagtexten anges som normalt sista dag för ett lagtima riksmöte bör ha den verkan, att riksdagen så planerar sitt arbete att detta regelmässigt är avslutat senast å angiven dag.

Den normala gången för ett riksmöte, som börjar den 15 oktober, blir enligt utredningens förslag följande. Första riksmöte efter ett val inledes med konstituering, utskottsval m. m., medan däremot riksdagsarbetet under de följande riksmötena under valperioden kan påbörjas omedelbart, eftersom konstituering och val skall avse en hel valperiod. Under de första två veckorna löper en allmän motionstid, och denna tid torde i huvudsak erfordras för motionssskrivning. Därefter kan arbetet vidtaga med behandlingen av ärenden, som uppskjutits eller vilar från föregående riksmöte, samt av nya riksdagsärenden. Propositioner torde, såsom redan framhållits, komma att normalt avlämnas även på hösten. Vidare bör under denna tid riksdagens revisorers berättelser behandlas (jfr del 2 s. 471). Vid mitten av december framläggas så budgetpropositionen. Denna åtföljes av en särskild motionstid om 31 dagar, varigenom riksdagsledamöterna efter julferierna erhåller tillfälle att väcka motioner i anledning av budgetpropositionen. Även senare kommer propositioner och följdmotioner att avlämnas, propositioner som avser statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret dock icke annat än undantagsvis efter den 1 mars. Genom att budgetpropositionen och övriga propositioner avseende statens inkomster och utgif-

ter avlämnas tidigare än nu, torde också budgetregleringen kunna avslutas tidigare än för närvarande. Under alla förhållanden bör budgetarbetet vara färdigt senast i mitten av maj, då riksmötet normalt torde komma att avslutas. Det bör emellertid finnas en möjlighet att »förpuppa» riksmötet eller, om så visar sig nödvändigt, låta riksdagsarbetet fortgå även efter den 15 maj. En förlängning kan sålunda vara erforderlig beträffande sista riksmötet under en valperiod på grund av att uppskovsbeslut ej kan fattas vid sådant riksmöte (se 4 kap. 7 §).

Om urtima val beslutats, bör regeringen äga *avbryta* riksmöte under återstående del av valperioden. Ett beslut om urtima val kan nämligen innebära, att det föreligger en konflikt mellan regering och riksdag och att regeringen i denna situation vädjat till folket i val. I ett sådant läge bör icke riksdagen, som enligt utredningens förslag skall vara ensam innehavare av den lagstiftande makten, kunna avgöra ärenden mot regeringens vilja. Beslut om att riksmöte skall avbrytas bör meddelas vid sammanträde med riksdagen av statsministern eller annat statsråd, som utsetts därtill. Genom att meddelandet lämnas, avbrytes riksmötet. Å andra sidan bör intet hinder föreligga mot att riksmötet fortsätter, även efter det att beslut om urtima val fattats. Likaledes bör regeringen, även om den avbrutit riksmötet, under återstående tid av valperioden kunna kalla riksdagen till sammanträde (jfr nedan). Det är enligt utredningens mening angeläget att nuvarande ordning, enligt vilken riksdagen efter riksdagsupplösning och nyvalsförordnande icke kan sammanträda förrän efter nyvalet, bringas att upphöra.

Efter urtima val bör nytt riksmöte inledas så snart som möjligt. Utredningen föreslår, att ny valperiod efter sådant val skall börja å tjuguarda dagen efter valet (se del 2 s. 307). Samtidigt bör nytt lagtima riksmöte inledas. Börjar detta under t. ex. våren eller sommaren, blir gången av riksmötet en annan än vad ovan angivits. Bland annat gäller att ny budgetproposition behöver avlämnas endast i erforderliga delar (jfr nedan under 2 kap. 2 §).

Det riksmöte, som här avhandlats, svarar mot nuvarande »riksdag» med vår- och höstsession samt »riksdag» efter upplösning och nyvalsförordnande. I överensstämmelse med den terminologi som användes i landstingslagen kallas detta riksmöte *lagtima riksmöte*. Då riksdagen bör kunna sammanträda å vilken dag som helst under en valperiod, måste det finnas en motsvarighet även till den nuvarande extra sessionen. Denna kallas i utredningens förslag *urtima riksmöte*. Sådant riksmöte kan givetvis hållas endast under tid då lagtima riksmöte ej pågår. Riksdagen skall liksom nu kunna kallas till urtima riksmöte av regeringen eller genom riksdagsinitiativ, utformat även som en minoritetsrätt. Om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter begär urtima riksmöte, skall det sålunda åligga talmannen att kalla riksdagen till urtima riksmöte att inledas inom tjugo dagar. Förutsättningen är då att lagtima riksmöte icke skall börja inom samma tid. Enligt

gällande ordning måste den erforderliga minoriteten vara något större, nämligen 65 ledamöter av första kammaren eller 100 ledamöter av andra kammaren. Det nuvarande kravet att särskilt skäl för framställningen skall uppgivas bör bibehållas. Även talmannen bör enligt utredningens mening på eget initiativ kunna kalla riksdagen till urtima riksmöte. Man torde kunna räkna med att talmannen i sådant fall har riksdagens majoritet bakom sig. Då riksdagens första sammanträde skall kunna hållas redan å riksmötets första dag (se 5 §), förutsättes att kallelse till urtima riksmöte utsändes i så god tid att ledamöterna kan hinna sammankomma. Gången av ett urtima riksmöte blir av naturliga skäl en annan än av ett lagtima riksmöte, som inledes den 15 oktober. Bland annat gäller, att någon allmän motions-tid icke bör finnas (se 2 kap. 6 §). Urtima riksmöte bör pågå, så länge riksdagen finner det erforderligt, oavsett vem som har kallat riksdagen till mötet. Det kan dock icke pågå längre än till och med dagen före närmast följande lagtima riksmötes början. Likaledes bör gälla, att regeringen efter beslut om urtima val skall äga avbryta även urtima riksmöte.

I enlighet med vad nu anförts har 1—4 §§ utformats på följande sätt. I 1 § stadgas, att riksmöte är lagtima eller urtima samt att urtima riksmöte får hållas endast under tid då lagtima riksmöte icke pågår.

Enligt 2 § första stycket inledes lagtima riksmöte varje år den 15 oktober. Om urtima val beslutats, må dock under återstående tid av valperioden lagtima riksmöte ej inledas. I andra stycket föreskrives, att efter urtima val inledes lagtima riksmöte å tjuguardra dagen efter valet.

I 3 § första stycket stadgas, att till urtima riksmöte kallas riksdagen av regeringen eller av riksdagens talman. Enligt andra stycket åligger det talmannen att kalla riksdagen till urtima riksmöte att inledas inom tjugu dagar, om minst en tredjedel av riksdagens ledamöter, med angivande av skälet härför, begär sådant möte.

Jämlikt 4 § första stycket pågår riksmöte så länge riksdagen finner det erforderligt. Beslut att riksmöte skall avslutas fattas av riksdagen på yrkande av talmannen eller ledamot. Enligt andra stycket äger regeringen, om urtima val beslutats, under återstående del av valperioden avbryta riksmöte. Beslut att riksmöte skall avbrytas meddelas vid sammanträde av statsministern eller av annat statsråd som utsetts därtill. Riksmötet avbrytes genom att meddelandet lämnas. I tredje stycket stadgas, att lagtima riksmöte som inlemts den 15 oktober avslutas senast den 15 maj följande år, såvida riksdagen icke beslutar annorlunda.

5 §

Första sammanträde under riksmöte

Enligt OSt 1 § 1 mom. skall kammare utan föregående kallelse sammanträda varje »riksdags» första söckendag klockan 11 förmiddagen. Den

första dagen av varje »riksdag» är normalt en söckendag, den 10 januari eller om helgdag då inträffar, den 11 januari.

Vid första sammanträde anställs enligt OSt 2 § 1 mom. upprop av kammarrens samtliga ledamöter. Finnes någon eller några frånvarande, skall det antecknas i protokollet.

I de fall regeringen sammankallar riksdagen till extra session eller till möte å tidigare dag än den 11 januari, skall enligt RF 51 § tiden för riksdagens första sammanträde fastställas tidigast till dagen efter den, då kallelsen kungjorts i allmänna tidningarna och senast till tjugonde dagen efter samma dag.

Utredningen. Vid såväl lagtima som urtima riksmöte bör gälla, att riksdagens första sammanträde skall hållas å riksmötets första dag. Denna dag är för lagtima riksmöte den 15 oktober eller, efter urtima val, den tjugoundra dagen efter valet. Möjlighet bör dock finnas för talmannen att med hänsyn till infallande helg besluta att första sammanträdet skall hållas å riksmötets andra eller tredje dag. Första sammanträde bör under lagtima riksmöte börja klockan 11 och under urtima riksmöte å tid som angives i kallelsen. Vid första sammanträdet bör företagas upprop. Någon särskild kallelse till första sammanträde, som hålles å lagtima riksmötes första dag, synes icke erforderlig. Beträffande kallelse till urtima riksmöte hänvisas till vad ovan (s. 18 f.) anförts.

Vid det första sammanträdet under valperiods första riksmöte bör berättelse av riksdagens ombudsmän om granskning av ledamöternas och deras ersättares fullmakter föredragas samt valberedning utses. Härom hänvisas till 6 § samt till 5 kap. 1 §. Vid detta sammanträde eller vid det närmast följande bör vidare talmansval förrättas (se 5 kap. 5 §).

Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

6 §

Fullmaktsgranskning

Enligt RO 10 och 20 §§ skall fullmakt för riksdagsledamot utfärdas i två exemplar, varav det ena insändes till justitiedepartementet. Innan riksdagen sammanträder, skall jämlikt RO 32 § 1 mom. granskning företagas av de till departementet inkomna fullmakterna inför chefen för justitiedepartementet eller den regeringen i hans ställe förordnar i närvaro av tre bland de av riksdagen valda fullmäktige i riksbanken och tre bland fullmäktige i riksgäldskontoret. Granskningen har till föremål att undersöka, huruvida fullmakterna utfärdats i föreskriven form. Den skall vara avslutad sist å dagen före »riksdagens» början. Berättelse om förloppet av granskningen skall enligt RO 33 § 1 mom. första stycket av chefen för justitiedepartementet eller den som förordnats i hans ställe meddelas kamrarna, var i vad

dess ledamöter angår. Berättelsen föredrages jämlikt OSt 2 § 1 mom. vid kamrarnas första sammanträde. Först därefter kan enligt RO 33 § 1 mom. första stycket val av talmän ske.

Enligt RO 32 § 2 mom. tillkommer det sedan kammare att pröva behörigheten till riksdagsmannakallets utövande, ej mindre för sådana dess medlemmar, vilkas fullmakter ej blivit godkända, än även för dem mot vilka eljest till följd av riksdagsordningen förekommer anmärkning.

Inkommer fullmakt efter »riksdagens» början, skall enligt RO 32 § 1 mom. föreskriven granskning verkställas genast.

Utredningen. Den granskning av fullmakterna, som nu sker inför chefen för justitiedepartementet, avser frågan om fullmakterna utfärdats i föreskriven form och är sålunda av uteslutande formell natur. Den nuvarande anordningen att därvid skall närvara tre bankofullmäktige och tre riksgäldsfullmäktige är omständlig, icke minst med tanke på att under valperiod inkommer tid efter annan fullmakt för person, som utsetts till riksdagsledamot i avgången ledamots ställe. Utredningen föreslår, att denna granskning i stället skall företagas av riksdagens ombudsmän och att dessa genom föreskrift i den för dem utfärdade instruktionen åläggas denna uppgift. Ombudsmännens berättelse om den granskning av samtliga fullmakter, vilken kommer att ske efter varje lagtima eller urtima val, bör föredragas vid riksdagens första sammanträde under valperiods första riksmöte. Berättelse om granskning av fullmakt, som inkommer under valperioden, bör föredragas så snart ske kan. Av instruktionen bör framgå, när ombudsmännen skall till riksdagen avlämna berättelse om fullmaktsgranskning. Fullmakterna bör få formen av utdrag av protokollet över den slutliga sammanräkningen (se del 2 s. 310). Av praktiska skäl bör fullmakter utfärdas och granskas för samtliga de personer, som under valperioden kan inträda såsom ersättare. Att riksdagen alltjämt skall ha att pröva ledamots och ersättares behörighet framgår av FRF 6 kap. 14 och 16 §§.

I enlighet med det anförda har i 6 § upptagits en bestämmelse, att vid första sammanträdet under valperiods första riksmöte föredrages berättelse av riksdagens ombudsmän om granskning av ledamöternas och deras ersättares fullmakter. Det stadgas därjämte, att berättelse om granskning av fullmakt, som inkommer under valperioden, föredrages så snart ske kan.

7 §

Regeringsförklaring

Bestämmelser angående »riksdags» öppnande är upptagna i RO 34 §. Där stadgas, att öppnandet skall ske senast å andra söckendagen efter »riksdags» början samt att den närmare tidpunkten bestämmas och kungöres

av regeringen. Vid angiven tid skall riksdagsledamöterna, sedan gudstjänst hållits med dem, sammankomma på rikssalen, där konungen eller, då han så finner för gott, statsministern eller annan statsrådsledamot för ordet. Vid detta tillfälle skall budgetpropositionen (statsverkspropositionen) och riksdagsberättelsen (berättelse om vad i rikets styrelse sig tilldragit) överlämnas till riksdagen. Så behöver dock ej ske, om riksdagen enligt RO 2 § sammankallats till dag före den 10 januari. Vidare gäller att vid öppnandet av s. k. B-riksdag skall riksdagsberättelse ej överlämnas och budgetproposition blott om budgeten icke reglerats. Sedan konungen öppnat »riksdag», åligger det kamrarnas talmän att till konungen, i kamrarnas namn, framföra deras undersåttliga vörndnad. Vid denna sammankomst mellan konung och riksdag förekommer icke någon överläggning; riksdagen och kamrarna kan enligt RF 55 § och RO 53 § ej rådpläga eller besluta i konungens närvaro. Beträffande budgetpropositionen hänvisas till 2 kap. 2 §. Riksdagsberättelsen innehåller, förutom några korta punkter om vad som tilldragit sig i rikets styrelse, ett antal redogörelser och sammanställningar. Till övervägande del tages riksdagsberättelsen i anspråk av en redogörelse för kommittéer och sakkunniga.

Enligt praxis inledes riksdagens öppnande med att konungen uppläser trontalet. I detta brukar angivas de mera betydelsefulla förslag, som regeringen ämnar framlägga för riksdagen. Trontalet liksom budgetpropositionen blir senare föremål för diskussion i den allmänna politiska debatt, som hålles i samband med att budgetpropositionen remitteras till utskott och som därav fått namnet remissdebatt.

Enligt RO 35 § må sammankomst på rikssalen även förekomma vid meddelande av beslut om nyvalsförordnande under pågående session. Före år 1933 var sådan sammankomst föreskriven, förutom i detta fall, även vid riksdagens avslutning samt för ikraftträdande av grundlagsändring.

I motion 1959 II: 61 av fru Eriksson i Stockholm och herr Lindström (s) uttalades, att den nuvarande ordningen för rikssalssammankomsten var otidsenlig, och yrkades, att riksdagen skulle hemställa, att författningsutredningen fick i uppdrag att pröva nya former för riksdagens högtidliga öppnande. I utlåtande nr 6 framhöll konstitutionsutskottet, att författningsutredningens förslag till omläggning av riksdagens arbetstid liksom utredningens ställningstagande till frågan om kammersystemet kunde antagas komma att inverka på formerna för riksdagens öppnande. Med hänsyn härtill avstyrkte utskottet motionen. Riksdagen följde utskottet.

Utredningen. Den nuvarande rikssalssammankomsten mellan konungen och riksdagens ledamöter har huvudsakligen till syfte att »öppna riksdagen». Ett särskilt öppnande av riksmöte är emellertid enligt utredningens mening icke erforderligt. Ett riksmöte börjar å angiven dag och bör anses öppnat i och med det första sammanträdet med riksdagen.

En särskild sammankomst i högtidliga former mellan konungen, statsråden och riksdagens ledamöter vid början av lagtima riksmöte är dock enligt utredningens mening alltså motiverad. Enligt utredningens förslag skall lagtima riksmöte normalt inledas varje år den 15 oktober. Då föreligger ännu ej budgetpropositionen. Ej heller torde det vara lämpligt att till denna tidpunkt färdigställa riksdagsberättelsen. En sådan berättelse bör alltså avlämnas, men den bör avse kalenderår. Varken budgetpropositionen eller riksdagsberättelsen kan sålunda överlämnas vid en sammankomst mellan konungen, statsråden och riksdagens ledamöter i början av riksmötet. Vid denna sammankomst bör, förutom hälsningsord från konungen och talmannen, förekomma att regeringen genom statsministern eller annat statsråd, som förordnats därtill, avger en förklaring angående sin politik. En sådan förklaring är erforderlig som utgångspunkt för den allmänna politiska debatt, som bör hållas i riksdagen kort därefter och som alltså till den delen skulle motsvara den nuvarande remissdebatten (se nedan s. 89).

Utredningen finner för sin del det mest naturligt att regeringsförklaring, såsom sker i flertalet parlament, avges vid sammankomst i riksdagshuset. Enligt utredningens mening bör emellertid ordningen för den särskilda sammankomsten icke regleras i riksdagsordningen eller över huvud i författning utan bestämmas av talmannen efter samråd med statsministern.

Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

8 §

Talmannen

Enligt RF 52 § äger kamrarna var för sig utse talman samt en förste och en andre vice talman. Bestämmelser angående val av talmän är upptagna jämväl i RO 33 § och i RSt 6 §. Reglerna angående talmännens uppgifter återfinnes huvudsakligen i RO 50 och 51 §§.

I RO 50 § stadgas, att talmännen skall tillse att nödig skyndsamhet och största möjliga planmässighet iakttages vid riksdagsarbetets bedrivande. För att jämte talmännen och vice talmännen samt de ständiga utskottens ordförande rådpläga om vad i avseende å ärendenas behandling i utskott och kamrar må vara att iakttaga för vinnande av nämnda syfte skall vardera kammaren utse fyra ledamöter. Kamrarna brukar därtill utse ledarna för de fyra större partigrupperna i kamrarna. Närmare bestämmelser om denna *talmanskonferens* är upptagna i RSt 7 §. Där lämnas följande föreskrifter: Talmanskonferensen skall sammanträda, så ofta någon av talmännen anser nödigt, dock minst en gång varje kalendermånad under tid då session pågår. Vid förfall för ordföranden i ständigt utskott skall vice ordföranden i utskottet kallas att närvara i talmanskonferensen. Anses

nödigt att inhämta upplysningar av ordförandena i andra utskott eller av kanslideputerade, bör även de, efter kallelse, infinna sig. Vid talmanskonferensens sammanträden skall kamrarnas sekreterare vara tillstädes; en av dem skall förordnas föra protokoll. Talmanskonferensens beslut skall genom utdrag av protokollet tillställas dem besluten avser. Talmanskonferensen skall efter samråd med kanslideputerade upprätta förslag i fråga om arvoden till tjänstemännen hos kamrarna och utskotten samt i kansliet. Sådant förslag överlämnas till bankoutskottet.

Enligt RO 58 § skall utskott, som avser att göra framställning om uppskov med behandling av ärende, inhämta talmanskonferensens yttrande. Jämlikt samma paragraf skall talmanskonferensen höras angående förslag att uppskjuten fråga skall upptagas vid extra session. Härom hänvisas till vad som anföres under 3 kap. 18 § och 4 kap. 7 §. Vidare må nämnas, att talmännen enligt RSt 22 § äger tillträde till utskotten, dock utan rätt att delta i överläggningarna och besluten.

I RO 51 § första stycket stadgas, att talmännen eller vid förfall för dem vice talmännen åligger, var för sin kammare, att utfärda kallelse till sammanträden, att därvid föredraga ärendena, att upptaga, reda och framställa de yttrade meningarna, att göra propositioner för besluts fattande och vidmakthålla ordning vid sammanträdena, allt efter de föreskrifter riksdagsordningen innehåller. Den som utövar talmansbefattningen får ej delta i överläggning och ej heller föreslå något annat än som erfordras till verkställighet av grundlagarna, av riksdagens eller kamrarnas särskilda beslut eller i övrigt av de reglementariska stadganden, som antagits för riksdagsärendenas behandling.

Innan talmansval ägt rum, föres enligt RO 33 § 2 mom. i vardera kammaren ordet av den därstädes närvarande ledamot, som bevisat de flesta »riksdagar», och, där två eller flera ledamöter deltagit i lika många »riksdagar», den av dem som är äldst till levnadsåren.

Grundlagarna förutsätter, att vice talman inträder vid förfall för talman. Vid samtidigt förfall för både talmannen och vice talmännen i någon kammare utses jämlikt RO 33 § 4 mom. under ordförandeskap av »äldste» närvarande ledamot en av kammarens övriga ledamöter att tjänstgöra såsom talman, till dess förfallet upphört.

Talmanskonferensen grundlagsfästes i samband med 1949 års revision av riksdagens arbetsformer. Avsikten var att konferensen skulle erhålla en starkare ställning än tidigare och intaga platsen som ett aktivt arbetsledande organ. Denna ställning skulle konferensen få snarare genom att utföra en målmedveten planeringsverksamhet till riksdagsarbetets fromma än genom att utrustas med i detalj reglerade befogenheter. Det underströks av särskilda utskottet år 1948 (utl. nr 1 s. 33), att om riksdagen själv skulle få möjlighet att bemästra de dåvarande svårigheterna i dess arbetsförhål-

landen, var det ofrånkomligen nödvändigt att riksdagens arbetsledande organ, talmännen och talmanskonferensen, med största målmedvetenhet fyllde sin arbetsledande roll. Framgången av de reformsträvanden, för vilka revisionen var ett uttryck, kom enligt utskottets mening att i väsentlig grad bli beroende av det sätt på vilket riksdagens därför avsedda organ förmådde utöva en verklig ledning och verkställa en ändamålsenlig planläggning av riksdagens arbete. Nuvarande bestämmelse att de ständiga utskottens ordförande alltid skall deltaga i rådplägningen i talmanskonferensen tillkom år 1957.

Talmanskonferensen har under 1959—62 hållit åtta sammanträden årligen, med undantag av 1961 då antalet sammanträden var tio. Bland ärenden, som därvid behandlats utöver de av riksdagsordningen och riksdagsstadgan angivna eller förutsatta, må nämnas frågor om tillstånd till utsändning i radio och TV, anmälan angående meddelande från annat land och resor av olika slag. Enligt beslut år 1960 (se KU utl. nr 18) har riksdagen uppdragit åt talmanskonferensen att lämna tillstånd till utsändning i radio och TV av de av kamrarnas förhandlingar som ej skall hållas inom lyckta dörrar. I fråga om utsändning i TV förutsattes att tillstånd tills vidare lämnades endast från fall till fall. Sedermera har (se KU 1963: 4) för den kontinuerliga bevakningen lämnats generellt tillstånd till upptagningar för televisionssändningar tills vidare till och med slutet av 1964 års vårsession. Beträffande sändningar som erfordrade större anordningar skulle dock tillstånd alltså lämnas från fall till fall.

Ytterligare må nämnas att under de senaste åren har genom talmanskonferensen en långtidsplanering skett av riksdagsarbetet. I fråga om år 1962 har denna planering tillgått på följande sätt. Vid kamrarnas sammanträden den 15 december 1961 meddelades dagar för remissdebatten i januari 1962. Vid riksdagens början förelåg en av talmännen fastställd plan för sammanträdena under tiden 10 januari—2 februari. Den 24 januari meddelade talmännen en motsvarande plan för februari månad. Därefter lämnade utskottssekreterarna uppgifter på när respektive utskott kunde beräknas avge betänkanden i ärenden, som hänvisats till eller kunde beräknas komma att hänvisas till utskottet. Uppgifterna var i regel specificerade för varje särskilt ärende. På grundval av dessa uppgifter upprättades en plan för behandlingen i kamrarna av utskottsutlåtandena under mars och april månader. Samtidigt upprättades en plan för sammanträdena under samma tid. Dessa planer godkändes av talmanskonferensen och utdelades till kamrarnas ledamöter. På samma sätt fastställdes senare under vårsessionen motsvarande planer för maj månad. I början av höstsessionen utdelades planer för sammanträden och riksdagsarbetet under denna session. Planerna har i allt väsentligt kunnat följas.

Tidigare var talmännen förbjudna att deltaga icke blott i överläggning

utan även i omröstning. Genom ändring av RO 51 § år 1961 erhöil emellertid talmännen »rösträtt». I den till grund för ändringen liggande propositionen (1960:143) framhöll chefen för justitiedepartementet, att motiven för förbudet för talmännen att rösta tydligtvis varit dels den ordning, som tidigare gällt för utseende av talman, då valet ankom på konungen, och dels tanken att talmannen såsom ledare av förhandlingarna skulle intaga en opartisk ställning. Den person som utsågs till talman var emellertid vald till riksdagsledamot i vanlig ordning, och det syntes icke riktigt att han skulle vara berövad möjligheten att utöva den viktigaste av de funktioner som tillkom sådan ledamot, nämligen att delta i avgörandet av ärendena. Enligt departementschefens mening kunde det ej med fog göras gällande att rösträtt för talmannen — vilket förekom i flertalet utländska parlament — skulle vara oförenlig med hans ställning såsom ledare av förhandlingarna. Departementschefen erinrade vidare om att frågan torde komma under bedömande vid författningsutredningens arbete. Den stora författningsreformen kunde emellertid icke vara slutligen genomförd förrän tidigast år 1965. Det syntes därför befogat att utan avvaktan härpå genomföra en sådan ändring, att de fungerande talmännen skulle få delta i omröstning.

I sitt tillstyrkande utlåtande (1960:22) uttalade konstitutionsutskottet, att förbudet för talmannen att delta i omröstning främst torde ha sin grund i tanken, att den som ledde förhandlingarna skulle intaga en opartisk ställning. Delade meningar hade rått inom utskottet om lämpligheten av att detta förbud upphävdes. Å ena sidan hade framhållits betydelsen av att den självständighet talmannen i sin ämbetsutövning intog alltfört bevarades. Vidare hade bland annat betonats, att utredning saknades om de konsekvenser som införande av rösträtt för talman kunde komma att få i skilda hänseenden. Det hade därjämte erinrats om att frågan om talmannens rösträtt torde komma att behandlas av författningsutredningen samt att anledning saknades att föregripa dennas ståndpunktstagande. Å andra sidan hade framhållits, att den som utsågs till talman blivit vald till riksdagsman för ett betydande antal väljare samt att det var principiellt riktigt, att han i denna egenskap fick möjlighet att delta i ärendenas avgörande. Härjämte hade hävdats att rösträtt för talman icke kunde anses oförenlig med dennes ställning såsom ledare av förhandlingarna samt att förevarande fråga var av sådan art, att den väl kunde lösas utan avvaktan på resultatet av författningsutredningens arbete. Utskottet förklarade att det vid vägning av de skäl som anförts för och emot det i propositionen framlagda förslaget funnit övervägande skäl tala för att rösträtt tillerkändes talmannen.

I en reservation yrkade utskottets tio borgerliga ledamöter, att riksdagen måtte avslå det i propositionen framlagda förslaget. Utöver de i utskottsutlåtandet återgivna argumenten mot förslaget framhöll reservanterna, att

skilda skäl talade för att talmännen, om de erhöll rösträtt, även borde få möjlighet att motivera sitt ställningstagande. Denna fråga hade emellertid icke berörts i propositionen.

Utredningen

En av huvudlinjerna i utredningens förslag är att riksdagens ställning skall stärkas. För att förverkliga detta syfte erfordras bland annat en effektivisering av riksdagsarbetet. Frågan om organisationen av riksdagsarbetets ledning är därvid av central betydelse. Den nuvarande talmanskonferensen spelar för riksdagsarbetets planläggning en viktig roll. Antalet ledamöter i konferensen är emellertid så högt som 24. Enligt utredningens mening skulle en ytterligare effektivisering av riksdagsarbetet kunna vinnas, om ansvaret för ledningen av riksdagens arbete i stället ålades endast en person, nämligen talmannen. Såsom ledare icke blott av riksdagens sammanträden utan även av riksdagsarbetet skulle talmannen erhålla en betydligt mera markerad och mera inflytelserik ställning än för närvarande. En sådan omläggning medför icke, att den rådplägning som talmanskonferensen innebär saknar motsvarighet i utredningens förslag. Det är nämligen enligt utredningens mening givet, att talmannen i och för sin tillsyn av att planmässighet och nödig skyndsamhet iakttages i riksdagsarbetet behöver rådplåga med vice talmännen, utskottsordförande, gruppledare och eventuellt andra representanter för utskott och partigrupper. En dylik rådplägning bör äga rum, när talmannen finner det erforderligt. Men ansvaret för riksdagsarbetets ledning bör åvila talmannen och denne skall själv fatta erforderliga beslut. En följd av vad här anförts blir att benämningen talmanskonferens icke återfinnes i förslaget till riksdagsordning.

Den nuvarande långtidsplaneringen har i hög grad bidragit till att befämja riksdagsarbetet och varit av stort värde för riksdagsledamöterna. Med den omläggning av riksdagsarbetet som utredningen föreslagit, med en praktiskt taget sammanhängande arbetsperiod från mitten av oktober till mitten av maj, torde förutsättningar ha åstadkommits för en ännu bättre planering av riksdagsarbetet.

Talmannens uppgift att leda riksdagens arbete är den viktigaste befogenhet som skall tillkomma honom enligt utredningens förslag. Denna uppgift föreslås bli grundlagsfäst i FRF 6 kap. 10 §. Såsom ledare av riksdagens arbete bör talmannen äga tillträda till utskott, dock utan rätt att delta i utskottets överläggningar och beslut. Något särskilt stadgande, svarande mot den nuvarande bestämmelsen i RSt 22 §, synes icke erforderligt.

Därjämte ankommer det enligt utredningens förslag på talmannen att leda sammanträde med riksdagen. I denna befogenhet bör i och för sig anses ingå de uppgifter som är angivna i RO 51 §, nämligen att utfärda kallelse till sammanträde, att föredraga ärendena, att ställa proposition för besluts fattande samt att vidmakthålla ordning vid sammanträde. I före-

varande kapitel har dessa uppgifter reglerats i särskilda paragrafer, kallelse till sammanträde i 9 §, föredragning av ärende och ställande av proposition i 14 § (jfr 4 kap. 3 och 4 §§) samt ordningens vidmakthållande i 12 och 17 §§. Det skall emellertid framhållas, att befogenheten att leda riksdagens sammanträden dessutom bör anses innefatta rätt att göra uttalanden och framställa förslag i procedurfrågor samt rätt att föreslå att sammanträde skall avslutas eller ajourneras, att sammanträde skall hållas inom stängda dörrar m. m. Alltjämt bör emellertid gälla, att talmännen ej får vid sammanträde deltaga i överläggning.

Enligt utredningens förslag skall talmannen utöver ledningen av riksdagsarbetet och riksdagssammanträdena ha följande uppgifter och funktioner. Konungen skall vid utnämning av statsminister rådgöra med honom (FRF 3 kap. 1 §). Han inträder i vissa fall som riksföreståndare (FRF 3 kap. 5—8 §§). Han äger efter samråd med statsministern förordna att riksdagens befogenheter skall utövas av riksdagens krigsdelegation, och han ingår i delegationen (FRF 10 kap. 6 §). Han är ordförande i riksdagens förvaltningsdelegation (FRO 6 kap. 3 §).

Talmannens uppgifter blir enligt utredningens förslag väsentligt mer omfattande än nu, och det är angeläget att talmannen helt skall kunna ägna sig åt sina uppgifter som talman. Ersättningen till talmannen bör fastställas med hänsyn härtill och till dennes allmänna ställning.

Vad därefter angår frågan om *talmannens rösträtt* blir skälen mot att talmannen skall få deltaga i omröstning mera framträdande med de vidgade befogenheter, som talmannen skall ha enligt utredningens förslag. Därtill kommer att hela frågan kommit i ett annat läge med den av utredningen föreslagna ersättarinstitutionen. Såsom framgår av stadgande i 20 § skall ersättare alltid inkallas för ledamot, som valts till talman. Så bör även ske för vice talman, icke blott om denne tjänstgör såsom talman under längre tid utan även ifall tjänstgöringen är kortvarig men det är angeläget att samtliga röster skall kunna avgivas. Det skäl som var avgörande för att talman skulle få rösträtt — att det var principiellt oriktigt att en person som valts till riksdagsledamot icke skulle få deltaga i ärendenas avgörande — äger därmed icke längre samma bärkraft. Tvärtom gäller, att om ersättare tjänstgör såsom riksdagsledamot i talmannens ställe, bör i konsekvens härmed talmannen icke få rösta. Utredningen föreslår alltså, att talmannen icke skall få deltaga i omröstning. Förbudet bör även avse val inom riksdagen. Att talmannen, när rösterna vid omröstning är lika delade, bestämmer vilken av meningarna som skall vara riksdagens beslut (se 4 kap. 4 §) och därvid äger avgiva förklaring (se 4 kap. 6 §) står icke i strid mot vad här anförts.

Vid förfall för talmannen bör vice talman inträda. Härvid bör förste vice talmannen inträda före andre vice talmannen och denne före tredje vice talmannen. Innan talmansval ägt rum liksom vid samtidigt förfall för

både talmannen och vice talmännen bör det ankomma på äldste närvarande ledamot att såsom ålderspresident leda sammanträde. Med »äldste» närvarande ledamot bör förstås den, som längst varit ledamot av riksdagen. Skulle två eller flera ledamöter ha lika hög »riksdagsålder», får levnadsåldern fälla utslaget.

Bestämmelser om val av talman och vice talmän har upptagits i 5 kap. 5 §. Beträffande tillstånd till radio- och televisionssändningar hänvisas till vad som anföres under 12 §.

I enlighet med dessa överväganden har i 8 § första stycket upptagits en bestämmelse, att talmannen skall tillse att planmässighet och nödig skyndsamt iakttages i riksdagsarbetet. I andra stycket stadgas att talmannen leder riksdagens sammanträden. Han må ej vid sammanträde deltaga i överläggning, omröstning eller val. Enligt tredje stycket inträder vid förfall för talmannen vice talman. I tilläggsbestämmelserna första stycket stadgas, att talmannen skall, när han finner det erforderligt, rådplåga med vice talmännen och med företrädare för utskott och partigrupper om riksdagsarbetet. Enligt tilläggsbestämmelserna andra stycket ankommer det vid samtidigt förfall för talmannen och vice talmännen, så ock intill dess talman och vice talmän valts, på äldste närvarande ledamot att såsom ålderspresident leda sammanträde.

9 §

Kallelse till sammanträde

Enligt RO 51 § åligger det talmännen, var för sin kammare, att utfärda kallelse till sammanträde. I RSt 2 § första stycket föreskrives, att sådan kallelse skall anslås senast klockan 6 eftermiddagen föregående dag och kungöras på det sätt, vardera kammaren för sig stadgat. Det tillfogas, att talmännen bör skyndsamt meddela varandra underrättelse om sådan kallelse utfärdande. Enligt RSt 2 § andra stycket bör, om gemensam omröstning skall företagas vid sammanträde, detta tillkännagivas i anslaget. Bestämmelserna angående kallelse kungörande är upptagna i OSt 10 §. Jämlikt 1 mom. skall kallelse till sammanträde anslås i nedre förstugorna till riksdagens hus och på de platser i övrigt talmannen beslutar. Kallelsen skall vidare, där så kan ske, införas i en eller flera av de större, dagligen utkommande tidningarna. Om under sammanträde på förmiddagen dess fortsättning på kvällen prövas nödig, bör anslag därtill ske före klockan 4 på dagen och talmannen därom underrätta kammaren. Anslag till sådant sammanträde bör ske jämväl i kammarens samlingsal. I 2 mom. föreskrives, att om enligt förut fattat beslut val eller gemensam omröstning skall för rättas vid sammanträde, bör det tillkännagivas i kallelsen. Enligt 3 mom. gäller, att talmannen beslutar på vad sätt kallelse skall utfärdas till sam-

manträde inom lyckta dörrar, vid vilket muntligt meddelande jämlikt RO 56 § skall framföras. Vid sådant sammanträde får ej annat ärende förekomma.

I detta sammanhang bör vidare nämnas, att meddelande om att svar skall lämnas å interpellation eller enkel fråga skall anslås senast klockan 3 eftermiddagen föregående dag. Härom hänvisas till vad som anföres under 2 kap. 11 och 12 §§.

Kamrarna brukar sammanträda till bordläggningens plenium tisdagar kl. 16 och fredagar kl. 14 samt till arbetsplenium onsdagar kl. 10. Sammanträde pågår i regel till dess samtliga ärenden på föredragningslistan behandlats. Under senare delen av vårsessionen pågår ett arbetsplenium ej sällan till på kvällen eller långt ut på natten. Uppehåll brukar göras endast mellan kl. 17 och 19.30 för middag. Under senare delen av session brukar sammanträde hållas även å andra dagar och tider än här angivits.

I motion 1943 I: 9 hemställde herr Herlitz (h), att i de dåvarande reglementariska föreskrifterna skulle insättas ett stadgande angående måltidsraster under sammanträde. Motionären åsyftade i första hand att få till stånd gemensamma lunchraster för vardera kammaren. Enligt motionärens mening ledde det till allvarliga olägenheter att flertalet av ledamöterna någon gång under den sedvanliga lunchtiden lämnade plenisalarna. Det var också till men för riksdagens anseende, att den bibehöll arbetsvanor, som avsevärt förringade riksdagsarbetets effektivitet. Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 13) under hänvisning till pågående utredningsarbete och avlogs av kamrarna.

De sakkunniga, som tillsattes år 1943 för utredning av frågan om riksdagens arbetsformer, överlade med talmännen om möjligheten att införa gemensamma lunchraster. Talmännen ansåg införandet av lunchrast ingiva starka betänkligheter, icke minst med hänsyn till de praktiska svårigheter som måste uppstå då det gällde att avbryta en debatt vid en på förhand bestämd tidpunkt. De sakkunniga framhöll för sin del (SOU 1944: 8 s. 49), att införandet av lunchrast skulle vara en beaktansvärd rationaliseringsåtgärd, men avstod från att framlägga förslag härom med hänsyn till de praktiska svårigheter som var förenade med en dylik reform. Enligt de sakkunnigas mening var emellertid uppslaget förtjänt att försöksvis prövas genom utnyttjande av möjligheten att avbryta sammanträde.

I sitt betänkande (SOU 1947: 79 s. 42) framlade 1946 års sakkunniga ett schema för en normal arbetsvecka. Detta innebar bland annat att förmiddagarna fram till kl. 13.30 reserverades för utskottsarbete och att inget plenium började före kl. 14. De sakkunniga underströk, att schemat skulle medföra att långa arbetsplena i stor utsträckning skulle kunna undvikas och att frågan om införande av lunchraster i regel skulle lösas automatiskt. Det särskilda utskott, som år 1948 beredde frågan om riksdagens arbetsformer, fann

(utl. nr 1 s. 31 f.) det icke lämpligt att föreslå ett så detaljerat schema som 1946 års sakkunniga förordat, men betonade att det måste vara en självklar plikt för talmanskonferensen att tillvarata alla möjligheter att organisera arbetet så att tiden på bästa sätt utnyttjades. Utskottet uttalade särskilt, att långa sammanhängande plena såvitt möjligt borde undvikas.

Med anledning av förslag från 1951 års kommitté för riksdagens protokoll om viss ändring av sammanträdestiderna för plena framhöll sammansatt konstitutions- och bankoutskott (utl. 1951: 1), att utskottet icke ville såsom kommittén föreslog förorda att arbetsplena skulle börja redan kl. 9. I princip borde kvällsplena icke hållas. Utskottet erinrade i detta sammanhang om 1948 års särskilda utskotts ovan återgivna uttalande att långa sammanhängande plena såvitt möjligt borde undvikas. Om så erfordrades borde onsdagsplena fortsättas påföljande dag, förslagsvis kl. 14 eller 15, undantagsvis även på fredagen. Arbetsplena på lördagar borde på grund av tryckningssvårigheter m. m. ej förekomma annat än undantagsvis. Tiden för utskottsarbetet borde anpassas efter en sådan omläggning av arbetsplena.

Utredningen. Enligt gällande bestämmelser skall kallelse till sammanträde anslås senast kl. 18 föregående dag. Denna tidpunkt är enligt utredningens mening för sen för normala fall. Å andra sidan kan det inträffa situationer, då den angivna tidpunkten för starkt begränsar möjligheten att hålla sammanträde. Utredningen föreslår i stället följande ordning: Kallelse till sammanträde bör anslås senast kl. 13 dagen före sammanträdet. En sådan formulering möjliggör undantag. Någon tidsmässig begränsning för undantag bör icke fastställas. Däremot bör den garantin finnas, att om kallelse ej utfärdats minst tolv timmar i förväg, skall sammanträde få hållas endast om mer än hälften av riksdagens ledamöter medger det. Att särskild kallelse ej är erforderlig till sammanträde som hålles å lagtima riksmötes första dag har framhållits ovan under 5 §.

Alltjämt bör gälla, att kallelse bör införas i en eller flera tidningar. Det bör överlåtas åt talmannen att besluta i fråga om kallelsernas utformande och platser för anslag. Kallelse till sammanträde inom stängda dörrar bör meddelas på sätt talmannen bestämmer.

Särskilda utskottet uttalade år 1948, att långa sammanhängande plena om möjligt borde undvikas. De olägenheter, som sådana sammanträden medför, ligger enligt utredningens mening i öppen dag. För att motverka dessa olägenheter har i riksdagen tidigare föreslagits, att lunchtiden bör hållas »fri» från sammanträden. Genom att icke låta sammanträdena börja förrän tidigast kl. 14 vinnes samma syfte. En sådan ordning förutsätter, att det hålles flera arbetsplena än för närvarande, något som utredningen för sin del vill rekommendera. Utredningen har även övervägt en bestämmelse av innebörd, att riksdagssammanträde ej må hållas mellan kl. 13 och 14.30, men låtit tanken falla på grund av de svårigheter i praktiskt hänseende, som där-

igenom skulle uppstå. Däremot anser utredningen, att sammanträde normalt ej skall hållas efter kl. 19. Givet är, att undantag härifrån måste kunna ske, särskilt mot slutet av ett riksmöte. Enligt utredningens mening bör talmanen äga besluta att sammanträde skall pågå efter kl. 19, dock ej längre än till kl. 20. För att sammanträde skall få pågå efter sistnämnda tid bör ford-ras riksdagens medgivande.

I enlighet med vad här anförts stadgas i 9 § att kallelse till annat sammanträde än i 5 § avses utfärdas av talmannen. Det föreskrives vidare att om kallelse ej utfärdats minst tolv timmar före sammanträdet, får detta hållas endast om mer än hälften av riksdagens ledamöter medgiver det.

Enligt tilläggsbestämmelserna första stycket bör kallelse till sammanträde anslås senast klockan 13 dagen före sammanträdet samt införas i en eller flera tidningar. Jämlikt andra stycket meddelas kallelse till sammanträde inom stängda dörrar på sätt talmannen bestämmer. I tredje stycket föreskrives, att sammanträde ej bör hållas under annan tid än klockan 10—19 samt att sammanträde ej må pågå efter klockan 20 utan riksdagens medgivande.

10 §

Avslutande av sammanträde och uppehåll i sammanträde

I RO 51 § andra stycket stadgas, att talman ej äger makt att utan kammarens samtycke avsluta sammanträde. Någon bestämmelse om uppehåll i pågående sammanträde finnes icke. I praxis förekommer, såsom framgår av vad anförts under 9 §, uppehåll i sammanträde mellan kl. 17 och 19.30 för middag. Beslut om sådant uppehåll fattas av kammaren.

Utredningen. I riksdagsordningen bör intagas bestämmelser icke blott om avslutande av sammanträde utan även om uppehåll i pågående sammanträde. Beslut härom bör ankomma på riksdagen och det bör fattas utan föregående överläggning. Yrkande om avslutande av sammanträde eller uppehåll i pågående sammanträde bör kunna framställas icke blott av ledamot utan även av talmannen i dennes egenskap av ledare för sammanträdet. I praxis bör vad som ovan föreslagits under 9 § om de tider, då sammanträde bör hållas, tjäna till ledning. Förevarande paragraf har utformats i enlighet med vad här anförts.

11 §

Samlingssalen

Kammarledamöterna är i vårt land placerade icke, såsom vanligen är fallet i andra länder, partivis utan valkretsvis. Bestämmelser om plats i samlings-

salen är upptagna i Ost 2 § 2 mom. Det föreskrives här att förste vice talmannens plats i samlingssalen är till höger om och andre vice talmannens till vänster om talmansbordet. Övriga ledamöter skall intaga plats, i första kammaren, i enlighet med den ordning för valkretsarna, som föreskrives i vallagen 1 §, och i andra kammaren länsvis. Det stadgas slutligen att för statsråden skall särskilda platser vara anordnade.

Utredningen. Det finns enligt utredningens mening ingen anledning att frångå den hos oss hävdvunna principen för placeringen i samlingssalen, att ledamöterna sitter valkretsvis. I överensstämmelse med denna princip bör därvid representanterna för varje region intaga plats omedelbart efter representanterna för de valkretsar, som hör till regionen i fråga. För talmän och statsråd bör alltjämt finnas särskilda platser.

I enlighet med det anförda har i 11 § stadgats att för varje ledamot skall finnas särskild plats i samlingssalen. I tilläggsbestämmelserna föreskrives att ledamöterna intager plats regionsvis, och inom regionerna valkretsvis, enligt den ordning för regioner och valkretsar som är föreskriven i lagen om val till riksdagen, varvid representant för valkrets placeras före representant för region. För talmän och för statsråd skall finnas särskilda platser.

12 §

Offentlighet

Att kamrarnas förhandlingar skall vara offentliga är icke föreskrivet i grundlag. Enligt RO 56 § äger regeringen, ifall den vill framföra muntligt meddelande till riksdagen, bestämma att sammanträdena ifråga skall hållas inom lyckta dörrar. I övrigt ankommer det på varje kammare att själv besluta om och i vad mån allmänheten skall äga tillträde till sammanträde. I Ost 22 § har föreskrivits att kamrarnas förhandlingar skall vara offentliga utom då kammare i något ärende beslutat att överläggningen skall hållas inom lyckta dörrar eller då regeringen därom förordnat jämlikt RO 56 § eller då justering verkställes av sådant protokoll, som enligt vad därom är särskilt stadgat skall hållas hemligt.¹

Om åhörarläktarna är stadgat i Ost 23 §. Talmannen äger utfärda nödiga föreskrifter om åhörarnas tillträde till läktarna samt för ordningens vidmakthållande därstädes. Den som bryter mot dessa föreskrifter skall genast avlägsnas. Uppstår eljest oordning, äger talmannen eller, innan talman valts, ordföranden förordna om samtliga åhörare avlägsnande. Gör någon åhörare sig skyldig till våldsgärning eller eljest till störande uppträdande

¹ Enligt sekretesslagen 2 § får protokoll vid sammanträde enligt RO 56 § inom lyckta dörrar ej utan konungens och kammarens tillstånd utlämnas tidigare än femtio år efter protokollets datum. Sammanträder kammare i annat fall inom lyckta dörrar, äger kammaren besluta, att protokollet ej får utan kammarens tillstånd utlämnas förrän viss tid, högst femtio år, förflutit från protokollets datum.

av beskaffenhet att föranleda ansvar enligt allmän lag eller särskild författning, skall talmannen anmäla överträdelsen hos justitieombudsmannen för laglig beivran. Enligt instruktionen för ombudsmännen 8 § andra stycket ankommer det på justitieombudsmannen att tillse, att saken behandlas i laga ordning.

Beträffande utsändning i radio och television av kamrarnas förhandlingar hänvisas till vad ovan (s. 25) anförts.

Utredningen. Offentlighetsprincipen bör enligt utredningens mening självklart gälla i fråga om riksdagens sammanträden. Principen är så betydelsefull, att den bör fastslås i riksdagsordningen. Riksdagen bör dock alltså kunna göra undantag för särskilt fall och besluta att sammanträde, helt eller delvis, skall hållas inom stängda dörrar. Likaledes bör regeringen alltså kunna bestämma att meddelande från regeringen skall lämnas och behandlas vid sammanträde inom stängda dörrar. Även justering av hemligt protokoll bör verkställas inom stängda dörrar; härom hänvisas till 21 §.

I tilläggbestämmelserna bör fastslås, att för åhörare skall finnas särskilda platser å läktare i samlings salen. Talmannens befogenhet att utfärda erforderliga ordningsföreskrifter och att, om oordning uppstår, förordna att samliga åhörare skall utvisas, bör kvarstå. Likaledes bör åhörare, som bryter mot ordningsföreskrift, kunna utvisas. Däremot torde det i Ost 22 § nu upptagna stadgandet om skyldighet för talmannen att anmäla vissa överträdelser till justitieombudsmannen kunna utgå. Överträdelserna bör beivras i vanlig ordning.

Den befogenhet som nu tillkommer talmanskonferensen att lämna tillstånd till radio- och televisionssändningar bör överföras till talmannen. Skäl kan anföras för att denna befogenhet bör angivas i riksdagsordningen (se KU 1960: 18). Enligt utredningens mening bör det emellertid icke övervägas att i författning reglera ifrågavarande befogenhet, förrän tillräcklig erfarenhet vunnits av den nuvarande ordningen.

Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

13 §

Föredragningslista

I fråga om föredragningslistans upprättande innehåller RSt 3 § följande bestämmelser:

Å den förteckning över alla på kammarens bord vilande ärenden, vilken efter varje sammanträdes slut av vardera kammarens kansli för nästa sammanträde upprättas, skola med det undantag, varom i 4 § 5 mom. sista stycket förmäles,¹ främst uppföras:

¹ Ärenden angående gemensam omröstning.

Konungens propositioner eller skrivelser, sådana anmälningar, som omförmälas i 21 § här nedan, samt inom kammare väckta motioner.

Övriga ärenden, i den mån de inkommit, antecknas enligt följande ordning, nämligen:

1. Från utskott eller riksdagens kansli inkomna förslag till skrivelser eller till riksdagsbeslutet;

2. Riksdagens revisorers samt justitie- och militieombudsmännens berättelser;

3. Av båda kamrarna tillsatta utskotts betänkanden, ävensom hemställanden och utlåtanden av kanslideputerade; skolande den ordning, vari de ständiga utskotten i RF 53 § och RO 36 § finnas upptagna, jämväl följas vid uppförande å förteckningen av nämnda utskotts betänkanden och sådana betänkanden sättas framför särskilda utskotts samt dessas framför kanslideputerades utlåtanden och hemställanden;

4. Ärenden, som av ena kammaren genom protokollsutdrag den andra delgives; samt

5. Kammares enskilda ärenden.

I denna förteckning, som vid ärendenas föredragning följes, kan ändring för kommande sammanträde av kammare beslutas; och skall, då förslag om sådan ändring blivit väckt, beslut däröver genast fattas. Ovannämnda förteckning och däri beslutad ändring skola medkammaren skyndsamt delgivas.

Ytterligare bestämmelser angående föredragningslistan är upptagna i Ost 18 §, som lyder:

1 mom. Föredragningsämnen i kammaren äro endast sådana ärenden, som omförmälas i RSt 3 §.

2 mom. Har kammaren i avseende å något ärendes föredragning fattat särskilt beslut, anmärkes sådant å föredragningslistan, och göres däri jämväl vid varje ärende anteckning om skedd bordläggning.

Bland utskottsbetänkanden skola, där ej kammaren särskilt annorlunda beslutar, de som vid ett kammarens sammanträde bordläggas första gången, uppföras främst och de, som då bordläggas andra gången, sättas sist å föredragningslistan till nästa sammanträde.

Har vederbörande utskott jämlikt RO 59 § hemställt, att betänkande skall till avgörande företagas efter allenast en bordläggning, skall detta anmärkas på föredragningslistan.

3 mom. Föredragningslistan skall, jämte tillhörande handlingar, alltid mellan sammanträdena vara tillgänglig i kammarens kansli.

4 mom. Föredragningslista bör före varje sammanträde anslås i samlingsalen och på de platser i övrigt, talmannen beslutar, samt i tryck utdelas till kammarens ledamöter.

5 mom. För sammanträde, varom i RO 56 § sägs, erfordras ej föredragningslista.

Vidare må nämnas att enligt Ost 20 § 4 mom. skall meddelande om att svar skall lämnas på interpellation eller enkel fråga upptagas på föredragningslistan för det sammanträde, vid vilket svaret skall lämnas.

Utredningen. Nuvarande bestämmelser angående föredragningslistan är enligt utredningens mening onödigt detaljerade. Såsom huvudbestämmelse bör gälla att över alla på riksdagens bord vilande ärenden skall upprättas föredragningslista, varvid undantag dock får göras för ärende som skall

behandlas inom stängda dörrar. Utredningen anser den nuvarande ordningen mellan ärendena å föredragningslistan i allt väsentligt ändamålsenlig. Det torde emellertid vara tillräckligt att i riksdagsordningen stadga att talmannen bestämmer den ordning i vilken ärendena skall upptagas. Talman- nen kan därigenom för särskilda fall föreskriva undantag. Omröstning med anledning av yrkande om misstroendeförklaring bör dock alltid upptagas som första punkt. Det bör vidare, liksom nu, särskilt stadgas att på före- dragningslistan skall anmärkas om utskott hemställt, att ärende skall av- göras efter endast en bordläggning.

Vad angår sättet för meddelande av föredragningslistans innehåll bör liksom för närvarande gälla, att listan före varje sammanträde anslås i sam- lingssalen och på de platser i övrigt, som talmannen bestämmer, samt ut- delas till ledamöterna. Det bör dock ej krävas, att listan skall utdelas i *tryck*. Vidare bör gälla, att föredragningslistan med tillhörande handlingar skall vara tillgänglig i riksdagen kansli.

Av den mindre detaljerade reglering och beskrivning av föredragnings- listans upprättande som utredningen föreslår följer, att den nuvarande be- stämmelsen i OST 18 § 1 mom. — att föredragningsämnen i kammaren är endast sådana ärenden, som omförmäles i RSt 3 § — icke erhållit någon motsvarighet i förslaget till riksdagsordning. Utredningen vill i detta sam- manhang framhålla, att det torde vara lämpligt att betrakta även besvarande av interpellation och spörsmål såsom föredragningsärenden. Dessa ärenden är emellertid icke »vilande på riksdagens bord». Av denna anledning har i 2 kap. 11 och 12 §§ stadgats, att meddelande om att svar skall lämnas å in- terpellation eller spörsmål skall upptagas på föredragningslistan. Ytterli- gare må nämnas att enligt 5 kap. 2 § skall val upptagas på föredragnings- listan till det sammanträde vid vilket valet skall äga rum.

Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

14 §

Föredragning av ärende och ställande av proposition

I RO 51 § stadgas bland annat att det åligger talmännen, var för sin kam- mare, att föredraga ärendena, att upptaga, reda och framställa de yttrade meningarna och att göra propositioner för besluts fattande (se ovan under 8 §).

Enligt RO 61 § får talman ej vägra proposition utom när han finner väckt fråga strida mot grundlags lydelse. Han bör då alltid anföra skälen till sin vägran. Om kammaren ändock yrkar proposition, skall talmannen äga att förklara överläggningen vilande. Målet hänvisas då till konstitu- tionsutskottet, som har att ofördröjligen inkomma med motiverat och be- stämt utlåtande över frågans stridighet eller enlighet med grundlagen. Pro-

position kan sedermera ej vägras å vad utskottet förklarar icke vara mot grundlag stridande.

De närmare bestämmelserna angående propositions ställande är upptagna i RO 60 §. Härom hänvisas till vad som anföres under 4 kap. 3 och 4 §§.

Propositionsvägran förekommer numera endast undantagsvis. Det senaste fallet inträffade vid vårsessionen 1962 (AK 18: 224). Någon konflikt mellan talman och kammare i fråga om vägrad proposition har icke förekommit, sedan kamrarna själva år 1921 anförtroddes uppgiften att välja talmän. Bestämmelserna i RO 61 § är emellertid alltjämt av betydelse. Finner talmannen i något fall, att han måste vägra proposition, brukar han under hand underrätta vederbörande riksdagsledamot, som då praktiskt taget alltid rättar sig efter talmannens uppfattning. Här må också erinras om att ledamöterna, i fall de själva anser ett yrkande tveksamt, i förväg brukar rådfråga talmannen eller sekreteraren.

Uttrycket »väckt fråga» var tidigare vid åtskilliga tillfällen föremål för diskussion i riksdagen. Å den ena sidan gjordes gällande, att därmed avsågs endast anhängiggjort ärende, å den andra, att därmed måste åsyftas varje yrkande, som framställdes vid behandlingarna i kamrarna av ett anhängiggjort ärende. Den senare uppfattningen slog igenom i praxis.

Utredningen. Talmannens uppgift att vid sammanträde föredraga ärendena och ställa proposition för besluts fattande ingår, såsom framhållits under 8 §, i och för sig som ett naturligt led i hans uppgift att leda sammanträde men bör enligt utredningens mening alltjämt särskilt framhållas i riksdagsordningen. Det bör därvid i lagtexten angivas att talmannen skall följa föredragningslistans ordning.

I anknytning härtill bör reglerna angående propositionsvägran upptagas. Även om propositionsvägran numera förekommer endast undantagsvis, har dock ifrågavarande regler, såsom framgår av vad ovan framhållits, en icke oväsentlig funktion att fylla. Även konstitutionsutskottets roll att »skilja» mellan talmannen och »riksdagsmajoriteten» bör bibehållas. Det nuvarande uttrycket »väckt fråga» bör utbytas mot »yrkande» (jfr ovan). Talmannen bör vägra proposition, om han finner yrkande strida mot regeringsformen eller riksdagsordningen. Alltjämt bör gälla, att talmannen skall motivera sin vägran att ställa proposition. Slutligen är att märka, att stadgandet bör utformas som ett direkt åläggande för talmannen att vägra proposition i angivna fall.

I enlighet med vad här anförts har i 14 § första stycket upptagits ett stadgande, att talmannen skall vid sammanträde föredraga ärendena i den ordning de upptagits på föredragningslistan och ställa proposition för ärendes avgörande. Enligt andra stycket skall talmannen med angivande av skäl vägra proposition, om han finner yrkande strida mot regeringsformen eller mot riksdagsordningen. Begär mer än hälften av närvarande ledamöter lik-

väl proposition, skall talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Å vad utskottet förklarar icke vara mot regeringsformen eller mot riksdagsordningen stridande får proposition ej vägras.

15 §

Yttranderätt

Enligt RO 52 § första stycket äger vid kammares sammanträde varje ledamot rätt att, med de undantag riksdagsordningen stadgar eller kammaren med stöd därav föreskriver, till protokollet fritt tala och utlåta sig i alla frågor, som kommer under överläggning, och om lagligheten av allt, som tilldrager sig inom kammaren. En ytterligare garanti för yttranderätten återfinnes i RO 60 § 1 mom. Där stadgas att mål i vilket överläggning ägt rum ej får upptagas till slutligt avgörande, förrän kammaren på talmannens hemställan förklarar överläggningen slutad. Jämlikt RO 53 § andra stycket äger statsråd, även om han icke är ledamot av kammare, tillträde till kammarens sammanträde med rättighet att deltaga i överläggningarna.

De i riksdagsordningen angivna inskränkningarna i yttranderätten, till vilka RO 52 § hänvisar såsom undantag, är följande.

Den som utövar talmansbefattningen äger ej deltaga i överläggning och ej heller föreslå något annat än som erfordras till verkställighet av grundlagarna, av riksdagens eller kamrarnas särskilda beslut eller i övrigt av de reglementariska stadganden, som blivit antagna för riksdagsärendenas behandling (RO 51 §).

Omyndig konungs förmyndare äger ej övertvara kamrarnas överläggningar eller beslut (RO 53 § första stycket). Utses riksdagsman till sådan förmyndare, kan han sålunda icke deltaga i kammarens förhandlingar.

Ledamot äger ej övertvara beslutet men väl överläggningarna i mål som personligen rör honom (RO 53 § tredje stycket). Angående innebörden av detta stadgande hänvisas till 16 §.

Ledamot, som av talmannen fråntagits ordet (se nedan under 17 §), äger icke vidare yttra sig för sammanträdet i fråga (RO 52 § sista stycket).

Beslut av kammare att ledamot som fråntagits ordet skall erhålla varning av talmannen eller att saken skall överlämnas till domstol skall fattas utan föregående överläggning (RO 52 § sista stycket).

Remiss till konstitutionsutskottet av så kallad anmärkningsanledning, som väckes i kammare, skall ske genast; detta innebär, att någon överläggning ej får äga rum i ärendet, innan utskottsbetänkandet föreligger (RO 57 §).

I RO 52 § första stycket talas icke blott om att riksdagsordningen innehåller undantag från principen om fri yttranderätt utan även om att kammare med stöd av riksdagsordningen kan stadga ytterligare undantag från

denna princip. Ifrågavarande stöd är upptaget i RO 52 § tredje stycket. Här stadgas att kammare må föreskriva inskränkningar i ledamots rätt att erhålla ordet i samband med framställande av interpellationer eller besvarande av enkla frågor. Med stöd härav har i Ost 20 § 2 mom. stadgats, att beslut huruvida interpellation må framställas skall fattas utan föregående överläggning. Vidare gäller enligt Ost 20 § 4 mom. tredje stycket, att vid besvarande av enkel fråga får endast den ledamot, som framställt spörsmålet, och det statsråd, som lämnar svaret, delta i överläggningen. Kammare äger dock, då viss fråga besvaras, på förslag av talmannen eller annan ledamot besluta upphäva den sålunda stadgade inskränkningen i yttranderätten; sådant beslut skall fattas utan föregående överläggning.

Slutligen bör nämnas, att tiden för s. k. kort genmäle är begränsad. Här är det emellertid icke fråga om en inskränkning av yttranderätten utan en utvidgning av denna rätt utöver vad talarordningen egentligen medger (se nedan under 18 §).

I detta sammanhang bör också nämnas stadgandet i RO 52 § sista stycket, att ingen må tillåta sig personligen förolämpande uttryck eller eljest uppträda på ett mot god ordning stridande sätt (se nedan under 17 §). Här må vidare erinras om RF 3 § samt om de inskränkningar i fråga om överläggningsämnen, som föreskrives i RF 90 och 107 §§; beträffande de sistnämnda paragraferna hänvisas till vad som anföres under FRF 9 kap. 5 §.

Yttranderätten i den svenska riksdagen är sålunda — till skillnad från vad som ofta gäller i andra länders parlament — praktiskt taget fri. De inskränkningar som finns är utan egentlig betydelse. Såväl ledamot som statsråd äger i kammardebatten yttra sig hur många gånger som helst och hur länge som helst. Den befogenhet att på hemställan av talmannen förklara överläggningen avslutad, som enligt RO 60 § 1 mom. tillkommer kammare, kan icke begagnas, förrän samtliga som önskar yttra sig erhållit tillfälle därtill.

I främmande länders parlament förekommer ofta debattrestriktioner. I vissa fall är anförandenas längd begränsad, i andra gäller att samma talare icke får yttra sig mer än ett visst antal gånger i varje ärende. Vidare förekommer att kammare på förhand kan besluta hur lång tid som får ägnas åt varje ärendes behandling. Slutligen finns i många parlament också möjlighet för en kammare att på talmannens eller ett visst antal ledamöters begäran tvångsvis avsluta debatten.

Både i Danmark och i Norge finns regler angående tidsbegränsning av anförandena. Särskilt i Danmark är dessa taletidsregler noggrant specificerade för skilda kategorier av talare och debatter.

De sakkunniga, som tillsattes år 1946 för att utreda frågan om riksdagens arbetsformer, tog i sitt betänkande upp förevarande fråga (SOU 1947: 79 s. 47 f.). Enligt de sakkunnigas uppfattning existerade icke något större

behov av ingripande sådana restriktioner i den svenska riksdagen, där anföranden i obstruktionssyfte praktiskt taget aldrig förekom och yttrandena i regel icke var särskilt långa. Något behov av regler, som möjliggjorde tvångsvis avslutande av debatter eller förhandsbeslut om hur länge en debatt i en viss fråga skulle få pågå, fanns därför enligt de sakkunnigas mening icke. Ej heller ansågs det vara påkallat att begränsa antalet tillåtna anföranden i varje särskild fråga från en och samma ledamot. Sådana restriktioner kunde dessutom uppfattas som en kränkning av den i RO 52 § stadgade yttrandefriheten. Däremot skulle det enligt de sakkunniga vara av värde, om möjlighet infördes att besluta begränsning av anförandenas längd. Om en sådan begränsning kunde tillgripas under det senare skedet av utdragna debatter, kunde dessa göras kortare, mera sakligt koncentrerade och livfullare. En reform av detta slag borde kunna bidra till att minska uttänjning av debatterna, onödig vidlyftighet och upprepningar. De sakkunniga ansåg icke, att ett stadgande om rätt för kammare att besluta om tidsbegränsning av de särskilda anförandena kunde utsättas för samma invändningar som andra former av debattrestriktioner. Rätten att yttra sig i alla frågor kvarstod orubbad, även om inskränkningar beslöts beträffande anförandenas längd. Något hot mot minoriteterna i kamrarna skulle en bestämmelse av angiven art icke utgöra, eftersom den skulle drabba alla lika.

Vad angick den närmare utformningen av den föreslagna debattrestriktionen anförde de sakkunniga följande. Beslut om tidsbegränsning borde endast på talmannens förslag kunna fattas av kammare. Därmed vanns en betryggande garanti för att tidsbegränsning tillgreps endast då sådan kunde anses påkallad av arbetstekniska skäl. Det skulle även åligga talmannen att föreslå hur långa anföranden som skulle tillåtas efter tidsbegränsning. Vid behov skulle talmannen kunna föreslå beslut om ytterligare tidsbegränsning. Beslut om tidsbegränsning skulle gälla samtliga talare, även sådana som anmält sig före beslutets fattande. Någon skillnad mellan olika kategorier av talare, statsråd, utskottsordförande, motionärer o. dyl. syntes icke behöva göras, då tidsbegränsning förutsattes i regel icke skola tillgripas annat än då överläggning om en fråga framskridit så långt att dels alla huvudtalare redan hunnit yttra sig och dels några nya synpunkter icke kunde väntas framkomma. För att reformens syfte icke skulle förfelas borde beslut om tidsbegränsning icke få föregås av någon debatt.

På grundval härav föreslog de sakkunniga, att i RO 52 § skulle upptagas ett stadgande, att kammare ägde på förslag av talmannen besluta att anförande i viss fråga icke fick överskrida av kammaren fastställd tidslängd. Sådant beslut skulle fattas utan föregående överläggning och genast träda i tillämpning.

Mot förslaget avgavs reservationer av herr Senander (k) och herr Håstad (h). Den förre ansåg förslaget vara en inskränkning av den grundlagsstad-

gade yttrandefriheten och avstyrkte förslaget av denna anledning. Den senare, som i princip anslöt sig till förslaget, ansåg det ej rimligt att låta statsråd falla under samma inskränkingsregler som kammarens ledamöter.

I proposition 1948:244 (s. 65) sade sig departementschefen icke vilja förneka att vissa fördelar skulle vara att vinna genom den föreslagna möjligheten till tidsbegränsning. Med hänsyn till den synnerliga angelägenheten av att yttrandefriheten i riksdagen icke i oträngt mål beskars och då, såsom de sakkunniga också vitsordat, några mera väsentliga olägenheter icke var förbundna med den rådande ordningen, hade han emellertid icke ansett sig böra biträda förslaget.

Särskilda utskottet delade (utl. 1948: 1 s. 40) departementschefens principiella uppfattning men kunde för sin del icke anse, att de sakkunnigas förslag beträffande tidsbegränsning innebar ett rubbande av denna princip. Utskottet tillstyrkte därför de sakkunnigas förslag och framhöll särskilt, att beslut om tidsbegränsning under utdragna debatter kunde medföra att flera ledamöter fick tillfälle att yttra sig än under rådande förhållanden. I utlåtandet framhölls vidare att ett särskilt stadgande, varigenom statsråd undantogs från beslut om tidsbegränsning, icke var erforderligt. Mot utskottets förslag anförde herrar Pettersson i Norregård och Hedlund i Rådombeslut reservation. Enligt deras mening hade tillräckliga skäl icke förebragts för att hindra riksdagens ledamöter från att i debatterna i kamrarna andraga alla de argument för sin ståndpunkt som de önskade. Tidsbegränsning av anföranden kunde understundom innebära ett sådant hinder. Reservanterna ansåg därför att utskottet bort i likhet med propositionen avvisa tanken på en tidsbegränsning.

Första kammaren antog reservationen och avlog utskottets förslag. Andra kammaren biföll både utskottets förslag och reservationen. Till följd därav antog riksdagen såsom vilande reservationens förslag. Detta genomfördes slutgiltigt år 1949. Det innebar, att möjlighet till tidsbegränsning av anförandenas längd icke infördes.

Frågan om införande av begränsning av anförandenas längd togs där- efter upp i motionen 1953 I: 101 av herr K. J. Olsson (s). I sitt utlåtande över motionen (1954:19) meddelade konstitutionsutskottet, att frågan hade år 1952 övervägts inom utskottet och vissa av de politiska partiernas riksdagsgrupper. Tanken hade emellertid mött betydande motstånd, och frågan hade bland annat därför fått falla. Erfarenheterna sedan dess hade icke givit utskottet anledning föreslå, att regler om tidsbegränsning infördes, varför utskottet avstyrkte motionen. Riksdagen följde utskottet.

I de likalydande motionerna 1959 I: 70 av herr Eskilsson (h) och II: 95 av herr Braconier m. fl. (h) hemställdes, att författningsutredningen måtte få i uppdrag att utreda frågan om tidsbegränsning av anförandena i kamrarna. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 9) framhöll konstitutions-

utskottet, att någon omständighet, som utgjorde tillräckligt skäl för ett ändrat ställningstagande i frågan, icke förelåg. Då författningsutredningen dessutom inom en nära framtid avsåg att framlägga förslag innehållande väsentliga ändringar beträffande riksdagens arbetsformer, avstyrkte utskottet motionerna. I en reservation av herrar Sveningsson, Magnusson i Tumhult och Braconier (h) framhölls, att då författningsutredningen med sina direktiv icke torde ta upp dessa frågor till närmare prövning, var det angeläget, att riksdagen uttalade sig för att utredningen fick i uppdrag att utreda frågorna.

I motionen 1960 II: 1 av herr Gustafsson i Borås (fp) hemställdes, att riksdagen måtte i skrivelse till regeringen anhålla, att författningsutredningen måtte pröva frågan om viss tidsbegränsning av anförenden i riksdagens kamrar i syfte att befrämja en mera allsidig och likvärdig behandling av alla ärenden än vad gällande regler i praktiken ibland kunde leda fram till. I sitt av riksdagen godkända, avstyrkande utlåtande (nr 19) erinrade konstitutionsutskottet om att tidigare förslag av denna innebörd ej vunnit kamrarnas bifall. Ehuru det ej kunde förnekas, att kammarförhandlingarna någon gång uttänjts på ett sätt, som kunnat verka förryckande på debatterna, var det dock angeläget, att yttrandefriheten ej beskas i onödan. Någon omständighet, som utgjorde tillräckligt skäl för ett ändrat ställningstagande i frågan, hade icke åberopats och förelåg enligt utskottets mening ej heller. Därtill kom, att författningsutredningen avsåg att framlägga förslag innehållande ändringar av riksdagens arbetsformer.¹

Utredningen. Principen att riksdagsledamot skall kunna yttra sig fritt i alla frågor, som är under överläggning, och om lagligheten av allt, som tilldrager sig vid sammanträde, är av grundläggande betydelse för riksdagsarbetet och bör enligt utredningens mening fastslås även i den nya riksdagsordningen. Principen bör i lika mån gälla statsråd.

Vissa undantag från principen synes dock erforderliga. Talmannen bör sålunda såsom föreslagits i 8 § vid sammanträde icke få delta i överläggning. Detta bör dock icke inskränka den befogenhet som tillkommer talmannen att göra uttalanden och framställa förslag i procedurfrågor.

Enligt FRF 3 kap. 9 § får riksföreståndare ej tjänstgöra som riksdagsledamot. Beträffande jäv hänvisas till 16 §. En bestämmelse om att talmannen äger för pågående sammanträde fråntaga ledamot ordet, vilken ej rättat sig efter talmannens erinran, har upptagits i 17 §. Vad angår det i RO 52 § sista stycket upptagna förbudet mot överläggning i vissa fall hänvisas till vad som anföres under 17 §.

¹ Samtidigt avstyrkte utskottet motionen II: 540 av herr Lundberg (s), i vilken hemställdes, att riksdagen måtte besluta, att ledamöternas talartid i debatter, som utsändes i radio och TV, begränsades till exempelvis 30 minuter för varje talare, replikerna inräknade, med möjlighet för talmannen att, då synnerliga skäl förelåg, medgiva förlängning med högst tio minuter. Även denna motion avlogs av riksdagen.

I FRF 9 kap. 3 § har föreslagits, att »anmärkningsanledning» skall anhängiggöras genom skriftlig anmälan direkt till konstitutionsutskottet.

Beträffande otillbörligt yttrande hänvisas till 17 § samt vad angår de inskränkningar i fråga om överläggningsämnen, som nu föreskrives i RF 90 och 107 §§, till FRF 9 kap. 5 §.

De nuvarande inskränkningarna i yttranderätten i samband med medgivande att framställa interpellation och i samband med spörsmåls (enkel frågas) besvarande bör enligt utredningens mening bibehållas. De har upptagits i 2 kap. 11 och 12 §§.

I 10 § har utredningen föreslagit, att beslut att sammanträde skall avslutas eller uppehåll göras i pågående sammanträde skall fattas utan föregående överläggning.

Frågan om införande av möjlighet till *begränsning av anföranden*s längd var föremål för delade meningar i samband med 1949 års revision av riksdagens arbetsformer. De sakkunniga och särskilda utskottet ansåg, att en sådan möjlighet borde införas, departementschefen däremot icke. Första kammaren delade departementschefens uppfattning, andra kammaren antog båda alternativen såsom vilande. Även sedermera har frågan om tidsbegränsning aktualiserats men avvisats, bland annat med hänsyn till författningsutredningens översyn av bestämmelserna angående riksdagens arbetsformer.

För att skapa underlag för en bedömning av frågan om effekten av tidsbegränsningsregler har utredningen låtit verkställa en undersökning av frågan hur stor tidsvinst som skulle ha gjorts år 1959, om tidsbegränsningsregler av motsvarande slag som de danska skulle ha gällt. Därvid har i fråga om själva tiderna räknats med tre alternativ för »huvudtalare», dvs. statsministern, partiledare m. fl. Undersökningen är redovisad i Bilaga 7. Med hänsyn till att en rad olika antaganden har måst göras vid undersökningen, bör siffrorna användas med försiktighet. Av undersökningen framgår emellertid, att det främst var »huvudtalarna», som »överskred» de angivna tiderna, trots att begränsningarna för dem var mindre än för övriga talare. Vidare torde gälla, att effekten av tidsbegränsningen var relativt måttlig. För första kammarens del skulle tidsvinsten enligt de tre alternativen ha uppgått till omkring 9, 12 respektive 17 timmar för hela året, medan motsvarande timantal i fråga om andra kammaren skulle ha varit 25, 31 respektive 40.

Uppenbart är att behovet av en begränsning av anförandens längd i den nuvarande tvåkammarriksdagen icke är särskilt påtagligt och att det huvudsakligen torde föreligga i fråga om andra kammaren, där förhandlingarna, såsom konstitutionsutskottet framhöll år 1960, någon gång uttjänjts på ett sätt som kunnat verka förryckande på debatterna. Emellertid kan man enligt utredningens mening icke bortse från att behovet av tidsbegräns-

ningsregler kommer att göra sig gällande med annan styrka med införande av den av utredningen föreslagna enda kammaren, som är betydligt större än den nuvarande andra kammaren.

Med hänsyn till det anförda anser sig utredningen icke böra föreslå att det införes regler angående begränsning av anförandenas längd. Å andra sidan förordar utredningen, att riksdagen med uppmärksamhet följer utvecklingen på ifrågavarande område. Om tidsbegränsningsregler skulle visa sig erforderliga, bör förslag till sådana utarbetas av en inom riksdagen tillsatt utredning.

I detta sammanhang bör även frågan om *statssekreterares behörighet att företräda statsråd i riksdagen* behandlas. I betänkandet om »Regeringsarbetet» framhöll utredningen (SOU 1958: 14 s. 103 f.), att vissa skäl talade för att vid tvåkammerssystem viss möjlighet borde föreligga för departementschef eller annan medlem av regeringen att sätta annan i sitt ställe. Sådan möjlighet ansågs motiverad även i händelse av enkammerssystem. Emellertid var det icke en helt lycklig lösning, om statssekreterarna helt obegränsat fick rätt att företräda statsråden i riksdagen. De hade dock icke parlamentariskt ansvar för sina uttalanden. En obegränsad yttranderätt skulle även kunna medföra en genomförd politisering av befattningarna, som måhända icke alltid skulle vara av värde. Utredningen hade kommit till den uppfattningen att möjlighet borde öppnas för statsråd att låta statssekreteraren träda in i en riksdagsdebatt för att meddela sakliga upplysningar. Förutsättning härför borde vara, att statssekreteraren — om han ej var ledamot av riksdagen — därtill erhållit bemyndigande av vederbörande departementschef. Om sådant bemyndigande, vilket borde givas för viss tid, t. ex. maximalt »riksdagssession», skulle talmannen vara offentligen underrättad. Innebörden av bemyndigandet var, att vederbörande statsråd tog det politiska ansvaret för bemyndigandets utnyttjande. Då avsikten endast var att göra rent sakliga upplysningar direkt tillgängliga för riksdagen, torde frågan om det politiska ansvaret icke behöva vålla särskilda farhågor. Utredningen sade sig avslutningsvis kunna få anledning återkomma till saken i samband med sin översyn av riksdagens arbetsformer.

Vid förnyat övervägande av frågan har utredningen kommit till samma uppfattning som tidigare, att det kan vara värdefullt, att statsråd äger bemyndiga statssekreterare att i sitt ställe vid sammanträde lämna riksdagen upplysningar. Om sådant bemyndigande, som bör kunna givas för viss tid, dock aldrig längre än ett riksmöte, bör talmannen underrättas. För att det icke skall råda någon tvekan om att statssekreteraren lämnar upplysningar i statsrådets ställe, bör det föreskrivas, att bemyndigande får utnyttjas endast på statsrådets anmodan i varje särskilt fall. Statssekreterare bör äga erhålla ordet i samma ordning som statsråd.

I enlighet med dessa överväganden har i 15 § upptagits ett stadgande att

vid sammanträde äger ledamot så ock statsråd rätt att, med de undantag riksdagsordningen stadgar, fritt yttra sig i alla frågor som är under överläggning och om lagligheten av allt som tilldrager sig vid sammanträdet. I tilläggsbestämmelserna har upptagits stadganden, att statsråd äger bemyndiga statssekreterare att i hans ställe vid sammanträde lämna riksdagen upplysningar, att talmannen skall underrättas om sådant bemyndigande samt att bemyndigande får utnyttjas endast på statsrådets anmodan i varje särskilt fall.

16 §

Jäv

Enligt RO 53 § tredje stycket må ledamot i mål som personligen rör honom väl övervara överläggningarna men ej beslutet. Av lagtexten framgår icke huruvida han äger deltaga i överläggningen. Det anses emellertid, att han icke äger göra detta utan kammarens medgivande.¹

Att ett mål personligen rör en ledamot begränsar jävets räckvidd till att avse så kallade personindividualiserade ärenden i motsats till ärenden, som angår vederbörande såsom medlem av ett kollektiv (jfr kommunallagen 16 § och SOU 1952: 14 s. 249). Förevarande bestämmelse i RO 53 § har tillämpats så, att statsråd, mot vilka konstitutionsutskottet gjort anmälan i sitt dechargememorial och som samtidigt varit riksdagsledamöter, icke ansetts hindrade att deltaga i vare sig överläggning eller omröstning med anledning av detta memorial. Ej heller har riksdagsledamot ansetts hindrad deltaga i val, där han själv stått på förslag.

I 4 kap. 13 § rättegångsbalken är upptagna regler angående jäv emot domare. I 1 p. stadgas att domare är jävig att handlägga mål, om han själv är part eller eljest har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada. Enligt 2 p. föreligger jäv, om domare med part är eller varit gift eller är trolovad eller är i rätt upp- eller nedstigande släktskap eller svågerlag eller är syskon eller är i den släktskap, att den ene är avkomling till den andres syskon eller att de är syskonbarn, eller i det svågerlag, att den ene är eller varit gift med den andres syskon eller syskons avkomling eller med någon, från vilkens syskon den andre härstammar, eller om han står i adoptivförhållande till part. Därefter följer i 3—9 pp. andra fall av jäv, såsom ställföreträdarejäv, vederdelomannajäv, tvåinstansjäv och grannlaghetsjäv.

Några enhetliga jävsregler för den statliga förvaltningen finns icke, men frågan är föremål för utredning av besvärssakkunniga. Däremot förekommer specialbestämmelser som i regel innebär att domarjävsreglerna till-

¹ Malmgren, Sveriges författning 1:2, 2 uppl. (1948) s. 308

lämpas. Saknas specialreglering, torde ofta rättegångsbalkens regler om domarjäv analogiskt tillämpas inom statsförvaltningen.

Enligt 16 § i kommunallagen får fullmäktig ej deltaga i behandling av ärende, som personligen rör honom eller någon honom närstående som sägs i 4 kap. 13 § 2. rättegångsbalken om jäv emot domare. Ifrågavarande jävsbestämmelse är vida mera begränsad än domarjävsreglerna och svarar endast mot punkterna 1 och 2 i dessa.

Utredningen. Jävsbestämmelser avseende sammanträde med riksdagen erfordras enligt utredningens mening endast i begränsad omfattning. Dessa bestämmelser torde böra utformas i överensstämmelse med jävsreglerna i 16 § kommunallagen och alltså gälla endast i fråga om ärende, som personligen rör någon ledamot eller någon honom närstående. Under »ärende» inbegripes icke »val». Med »närstående» bör avses de kategorier, som är angivna i 4 kap. 13 § 2. rättegångsbalken.

Undantag bör emellertid göras i fråga om statsråd vid behandlingen av ärende angående hans tjänsteutövning. Härunder inbegripes bland annat ärende angående misstroendeförklaring mot statsråd. Undantaget bör gälla även i det fall statsrådet lämnat sin befattning. I nu avsedda fall bör statsrådet kunna deltaga i både överläggningen och omröstningen vid riksdagens sammanträde.

I fråga om jäv inom utskott hänvisas till 3 kap. 17 §.

I enlighet med vad nu anförts har i 16 § upptagits en bestämmelse, att ledamot ej får vid sammanträde deltaga i behandlingen av ärende som personligen rör honom eller någon honom närstående. Vad nu sagts skall icke avse statsråd vid behandlingen av ärende angående hans tjänsteutövning.

17 §

Otillbörligt yttrande m. m.

I RO 52 § sista stycket stadgas följande: Ingen må tillåta sig personligen förolämpande uttryck eller eljest uppträda på ett mot god ordning stridande sätt. Sker det och låter den felande sig icke rätta av talmannens föreställning, äger talmannen frångå honom ordet. Har sådant ägt rum, får den felande icke vidare yttra sig för det sammanträdet. Väckes förslag, att den ledamot, som sålunda förgått sig, därjämte må av talmannen erhålla varning eller att saken bör till laga domstols behandling överlämnas, skall beslut däröver fattas vid nästa kammarsammanträde utan föregående överläggning.

Ifrågavarande bestämmelser erhöi sin nuvarande utformning år 1933 efter förslag av 1930 års sakkunniga. Tidigare hade ledamot, som gjort sig skyldig till otillbörligt yttrande, icke kunnat av talmannen frångå ordet för pågående sammanträde; den enda möjlighet, som hade stått till buds att

hindra en sådan ledamot att yttra sig, hade varit att avsluta sammanträdet. Vidare tillades år 1933 i första meningen de ovan återgivna orden: »eller eljest uppträda på ett mot god ordning stridande sätt». De sakkunniga framhöll i sitt betänkande (SOU 1931:26 s. 151), att formuleringen med avsikt gjorts så allmän, att den kunde täcka jämväl överträdelse av i grundlagarna för särskilda fall uppdragna gränser för yttranderätten (t. ex. RF 3 och 90 §§). Enligt Reuterskiöld kan med »god ordning» knappast förstås annat än hävdvunnen parlamentarisk praxis.¹

Varningsinstitutet torde knappast någonsin ha tillämpats efter år 1866. Ej heller torde det ha förekommit, att kammare beslutat att till domstols behandling överlämna sådant ärende, varom här är fråga.

Utredningen. De nuvarande bestämmelserna angående otillbörligt yttrande vid sammanträde eller annat uppträdande, som strider mot god ordning, bör enligt utredningens mening preciseras. Ifrågavarande förbud bör formuleras så, att ingen må vid sammanträde uttala sig otillbörligt om annan eller tillåta sig personligen förolämpande uttryck eller eljest i ord eller handling uppträda på sätt som strider mot god ordning. I detta sammanhang bör understrykas, att det måste anses ligga i sakens natur att överläggningen hålles inom ramen för det ämne som avhandlas (se del 2 s. 464). Utredningen föreslår vidare, att varningsinstitutet upphäves. Något behov av att bibehålla detta institut torde icke föreligga. Ej heller bör det nuvarande förbudet i RO 52 § sista stycket mot överläggning överföras till en ny riksdagsordning. För att väcka talan mot riksdagsledamot för gärningar eller yttranden i denna egenskap erfordras enligt FRF 6 kap. 15 § medgivande av riksdagen genom beslut om vilket minst fem sjättedelar av de röstande förenat sig. Att endast för det fall att ledamot fråntagits ordet stadga att sådant beslut skall fattas utan föregående överläggning synes icke lämpligt.

Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

18 §

Talarordningen

Enligt RO 52 § andra stycket yttrar sig envar i den ordning han därtill anmält sig och uppropas. Dock må ledamot, på sätt kammaren särskilt föreskriver, kunna för genmäle till annan talare erhålla ordet i annan ordning. De närmare bestämmelserna angående talarordningen är med stöd av RO 52 § givna i ordningsstadgorna. Jämlikt OSt 12 § 1 mom. begär ledamot, som vill yttra sig, ordet av talmannen och uppropas i den ordning han därtill anmält sig. Har två eller flera samtidigt begärt ordet, bestämmer talmannen

¹ Reuterskiöld, Sveriges riksdag, 10 (1935) s. 72.

ordningen dem emellan. I 2 mom. föreskrives, att utan hinder av den i 1 mom. stadgade ordningen må ledamot efter talmannens beprövande kunna erhålla ordet för kort genmäle, innefattande upplysning eller rättelse i anledning av föregående talares anförande eller bemötande av angrepp från dennes sida. Sådant genmäle får icke överskrida tre minuter, om ej talmannen av särskilda skäl medgivit ledamoten rätt till genmäle under sex minuter. Enligt 3 mom. äger ledamot rätt att under överläggningen i ett ämne, oberoende av ordningen mellan kammarens övriga ledamöter, utan angivande av skäl instämma med närmast föregående talare. I 4 mom. stadgas, att om något statsråd vill begagna sig av sin rätt att deltaga i överläggningarna, skall han göra anmälan därom hos talmannen. Han erhåller då ordet, oberoende av ordningen kammarens ledamöter emellan, varvid dock gäller, att ledamot, som erhållit rätt till kort genmäle, äger yttra sig före statsråd. Ledamot som yttrar sig skall enligt OSt 13 § 1 mom. tala stående från den särskilda plats, som är bestämd för talare, eller från sin plats i samlingsalen. Jämlikt 2 mom. skall statsråd, som i denna sin egenkap erhåller ordet, tala stående från statsrådsbänken eller från talarstolen.

Den nuvarande lydelsen av OSt 12 § tillkom år 1949. Beträffande motiveringen till denna lydelse hänvisas till de utlåtanden (nr 1), som samma år avgavs av första kammarens tredje och andra kammarens fjärde tillfälliga utskott.

I de likalydande motionerna 1954 I: 81 av herr Åman (s) och II: 107 av herr Ståhl (fp) yrkades, att riksdagen skulle besluta att talmannen skulle för uppnående av en smidigare och bättre disponerad utformning av debatterna givas befogenhet att i större utsträckning bevilja *repliker* samt påverka ordningsföljden mellan talarna. I en samtidigt avgiven motion II: 423 av herr Johansson i Stockholm (k) ifrågasattes, huruvida den uppmjukning av kamrarnas debattordning, som skett under de närmast föregående åren, bland annat genom replikinstitutet, överensstämde med stadgandet att envar yttrar sig i den ordning han därtill anmält sig och uppropas. Motionären vände sig även mot statsrådets privilegium att när som helst utan tidsbegränsning ingripa i debatterna.

I utlåtande 1954: 19 (s. 23) framhöll konstitutionsutskottet, att det syntes sannolikt, att kammardebatterna i vissa lägen skulle bli mera intresseväckande och överskådliga, om de av herrar Åman och Ståhl föreslagna ändringarna genomfördes. Till viss del kunde syftet med deras motioner nås genom frivilliga överenskommelser mellan anmälda talare och talmannen om avvikelser från talarordningen; sådana överenskommelser hade också redan förekommit. En sådan praxis — som icke lämpligen kunde regleras genom bestämmelser — kunde enligt utskottets mening utgöra ett tjänligt hjälpmedel att koncentrera debatterna och göra dem mera livfulla.

Däremot ville utskottet icke förorda ändring av riksdagsordningens bestämmelser om debattordningen. Denna borde nämligen motsvara även det kravet, att varje ledamot av riksdagen, som begärt ordet, fick tillfälle att inom rimlig tid framföra sina synpunkter i den till behandling föreliggande frågan. De uppmjukningar av debattordningen, som replikreglerna innebar, var enligt utskottets bedömning, rätt tillämpade, ägnade att medföra en lämplig avvägning mellan de skilda intressena. Vardera kammaren kunde för övrigt besluta rörande den närmare utformningen av replikreglerna, exempelvis förlänga eller förkorta tiderna för repliker. Med utgångspunkt från den nuvarande lydelsen av ifrågakavande bestämmelser i ordningsstadgorna ville utskottet understryka, dels att ledamot icke hade ovillkorlig rätt till replik utan att det tillkom talmannen att avgöra huruvida ledamot borde få avgiva sådan, dels att ledamot i genmäle icke borde få yttra sig i vidare omfattning än som påkallades av syftet att replikera. Utskottets utlåtande godkändes av riksdagen.

Vad angår frågan om *plats för avgivande av yttrande* har vid några tillfällen och senast år 1960 föreslagits, att talare i regel ej skulle få tala från sin bänk utan endast från talarstolen. Konstitutionsutskottet sade sig i utl. 1960: 16 ej vilja bestrida, att vissa olägenheter var förknippade med bruket att tala från bänkplats, särskilt i andra kammaren. Svårigheterna för talmän, övriga kammarledamöter samt åhörare på läktarna, häri inbegripet pressreferenterna, att därvid uppfatta vad som sades var i vissa fall uppenbara. Även för stenografernas del torde olägenheter med upptecknandet av yttranden, som hölls från bänkplats, kunna påvisas. Flera kammarledamöter föredrog emellertid, av skäl som ej gärna kunde anses som obefogade, att tala från bänkplats. Utskottet ville därför icke förorda någon reglering i riksdagsstadgan av den i motionen väckta frågan. Emellertid ville utskottet uttala önskvärdheten av att talare, statsråden häri inbegripna, i regel begagnade den särskilda talarstolen i stället för sina platser i plenisalen. Härigenom skulle också högtalaranläggningarna i kamrarna få avsedd effekt. Utskottets utlåtande godkändes av riksdagen.

Utredningen. Nuvarande principer för talarordningen bör enligt utredningens mening överföras till den nya riksdagsordningen. Såsom huvudbestämmelse bör alltså gälla, att vid sammanträde yttrar sig envar i den ordning han anmält sig och uppropas, dock att statsråd äger taga till orda oberoende av talarordningen. Utan hinder av denna huvudbestämmelse bör emellertid ledamot för genmäle till annan talare med talmannens medgivande kunna erhålla ordet i annan ordning. Att ett genmäle åsyftar att meddela upplysning eller rättelse i anledning av föregående talares anförande eller att bemöta angrepp från dennes sida ligger i själva ordet »genmäle» och torde därför icke behöva särskilt angivas i lagtexten.

I tillägsbestämmelserna bör föreskrivas, att genmäle ej får överskrida

tre minuter, såvida talmannen icke medgivit rätt till genmäle under högst sex minuter. Här bör också stadgas, att den som vill yttra sig, skall begära ordet av talmannen och att den som erhållit ordet skall tala från talarstolen eller från sin plats i samlingssalen. Enligt nuvarande lydelse av OST 13 § skall talare tala stående. Att så sker synes i och för sig i regel naturligt men torde icke behöva angivas i lagtexten. Slutligen bör i tilläggsbestämmelserna medtagas ett stadgande om ledamots rätt att instämma med närmast föregående talare.

Beträffande tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna vill utredningen ansluta sig till de uttalanden och rekommendationer, som konstitutionsutskottet gjorde åren 1954 och 1960.

Vad angår statsrådets rätt att taga till orda oberoende av talarordningen vill utredningen framhålla vikten av att denna rätt vid replikskifte icke utnyttjas så, att debattens karaktär av replikskifte förryckes.

Paragrafen har utformats i enlighet med vad nu anförts.

19 §

Ledighet

Nuvarande bestämmelser angående beviljande av ledighet från riksdagsarbetet är upptagna i OST 24 §. Enligt 1 mom. äger talmannen bevilja ledamot ledighet från riksdagsgöromålen för en tid av högst åtta dagar. Önskar ledamot längre ledighet, skall han därom göra framställning hos kammaren. Sådan ledighet må ej beviljas för längre tid än fjorton dagar, såvida ej särskilda omständigheter föranleder beviljande av ledighet utöver nämnda tid. I 2 mom. stadgas, att ledamot, som av laga förfall är hindrad att deltaga i riksdagsgöromålen, skall därom göra anmälan hos kammaren, varvid förfallet bör vara behörigen styrkt. Jämlikt 3 mom. skall förteckning vara att tillgå i kansliet över de kammarledamöter, vilka åtnjuter ledighet eller behörigen styrkt laga förfall. I förteckningen skall för varje gång noggrant angivas tiden för bortovarons början och slut, varvid riktigheten av anteckningarna härutinnan bör bestyrkas av vederbörande ledamot.

Utredningen. De nuvarande bestämmelserna angående beviljande av ledighet från riksdagsarbetet synes kunna förenklas. Både för den händelse laga förfall föreligger och då ledighet motiveras av annan omständighet, bör vederbörande riksdagsledamot ansöka om ledighet. I ansökan bör alltid uppgivas de skäl på vilka ansökan grundas. Föreligger laga förfall, bör givetvis ansökan beviljas. För övriga fall bör liksom för närvarande en liberal praxis tillämpas. Ledamot bör kunna beviljas ledighet för enskilda angelägenheter, såsom familjeangelägenheter, skötande av egen tjänst eller eget företag, affärsresa m. m. Om såsom utredningen föreslagit ersättare kommer att finnas, skapas bättre förutsättningar för riksdagsledamot att

kunna bli ledig. Enligt utredningens mening ligger det dock i sakens natur, att ansökan om ledighet för längre tid bör bedömas något mera restriktivt än andra ansökningar. Den nuvarande bestämmelsen att ledighet ej må beviljas för längre tid än fjorton dagar, såvida ej särskilda omständigheter föreligger, torde kunna utgå. Talmannen bör kunna bevilja ledighet för en tid av högst en vecka. I övriga fall bör det ankomma på riksdagen att bevilja ledighet. Att kansliet skall föra en förteckning över beviljade ledigheter torde icke behöva särskilt angivas i riksdagsordningen.

Paragrafen har utformats i enlighet med vad nu anförts.

20 §

Ersättares inkallande

Enligt FRF 6 kap. 1 § skall för riksdagsledamöterna finnas ersättare. Om det sätt på vilket ersättare skall utses och om den ordning i vilken de skall inträda till tjänstgöring hänvisas till vad som anförts i motiven till nämnda paragraf (se del 2 s. 295 f.). Utredningen har samtidigt uttalat, att ersättare bör, om så erfordras, inkallas, då ledamot beviljats ledighet från riksdagsarbetet. Förevarande paragraf innehåller regler angående ersättares inkallande. För ett ställningstagande till utformandet av sådana regler är förfarandet i det danska folketinget och det norska stortinget vid inkallande av ersättare av intresse.

Enligt folketingets förretningsorden 40 § inträder ställföreträdare, då medlem upphör att vara medlem av tinget. Vidare gäller, att tinget kan bestämma, att ställföreträdaren »midlertidigt» skall inträda, då medlem varit frånvarande från tinget i minst tre månader eller meddelar talmannen, att han på grund av sjukdom eller »udsendelse i offentligt hverv» i minst en månad eller av annan orsak i minst tre månader icke kommer att kunna delta i sammanträde och tinget medger honom ledighet. Tingets beslut fattas utan föregående överläggning på muntligt förslag av talmannen. Ställföreträdarens uppdrag upphör, då medlemmen meddelar talmannen, att han åter kan närvara i tinget. Antalet fall då ställföreträdare inkallades »midlertidigt» uppgick under 1950-talet till omkring fem per folketingsår. Sedan dess har antalet stigit. Folketingsåret 1961/62 uppvisade sålunda tolv fall.

Av den utredning angående den norska varamannainstitutionen, som utredningen publicerat i SOU 1961: 21 s. 206 ff., framgår att de närmare riktlinjerna för hur systemet med varamann skall brukas i huvudsak är fastlagda i praxis. Den ledande principen är, att varamann skall inträda, så snart någon ordinarie ledamot är förhindrad att intaga sin plats i stortinget. Frånvaron måste emellertid antingen konstateras eller godkännas av stortinget självt för att varamann skall kunna inkallas. Varamann skall alltid inträda, om en ordinarie ledamot avlider. Så skall vidare ske, om en ordinarie representant utnämnes till statsråd eller statsråd väljes till stortings-

man; regeringsledamot får nämligen enligt grundloven icke deltaga i stortingets förhandlingar i egenskap av representant för valkrets. I övrigt följes numera konsekvent den regeln att varamann inträder så snart ett förfall på grund av sjukdom eller en permission har godkänts. Det ankommer på stortinget att fatta beslut härom. I praxis har i allmänhet redan dessförinnan förberedelser vidtagits, så att varamannen kan intaga sin plats vid det sammanträde, då stortinget beslutar att han skall inkallas till tjänstgöring. Varamannen är i alla avseenden likställd med den ordinarie representanten och inträder i allmänhet i samtliga dennes funktioner, bland annat i den kommitté (utskott), som denne tillhör.

Utredningen. För att ersättare skall inkallas till tjänstgöring bör, såsom tidigare framhållits, krävas att den ordinarie ledamoten beviljats ledighet från riksdagsarbetet samt att det är erforderligt att ersättaren inkallas. Enligt utredningens mening bör det anses vara erforderligt att ersättare inträder, i de fall ledighet omfattar dag, då arbetsplenum hålles.

Utredningen föreslår, att det överlåtes på talmannen att inkalla ersättare. Därigenom skapas förutsättningar för att ersättare skall kunna inkallas med erforderlig skyndsamhet. Talmannen bör, i de fall det ankommer på riksdagen att bevilja ledighet, kunna inkalla ersättare till tjänstgöring under förutsättning av att ledighet beviljas. Det synes naturligt, att ledamot som ansöker om ledighet från riksdagsarbetet samtidigt anhåller om inkallande av ersättare, om detta är erforderligt. Talmannen bör emellertid även oberoende av en sådan anhållan kunna inkalla ersättare.

Om ersättare inkallas till tjänstgöring, innebär det att han träder i den ordinarie ledamotens ställe vid riksdagssammanträde. Han bör dock icke, såsom i Norge, träda i dennes ställe i utskott eller i annat riksdagsorgan. För ledamöterna i dessa organ finns valda suppleanter, som inträder i bestämd ordning. Däremot synes det lämpligt, att ersättare som tjänstgör under längre tid beredes tillfälle att deltaga i utskottsarbete. Detta kan ske på så sätt, att ersättare vid kompletteringsval insättes på ledig suppleantplats, eller genom en tillfällig ökning av suppleantantalet i något utskott.

Ersättare som tjänstgör i riksdagsledamots ställe bör i princip erhålla samma ekonomiska gottgörelse som ledamot. Även i övrigt bör för honom gälla vad som är stadgat i fråga om ledamot. En bestämmelse härom har upptagits i FRF 6 kap. 16 §.

Den uppgift att leda riksdagens arbete som skall åligga talmannen kommer att ställa stora krav på denne. Det synes därför såsom förut framhållits lämpligt att ersättare alltid inkallas för ledamot, som valts till talman, samt i vissa fall även för vice talman, om denne tjänstgör såsom talman (jfr sid. 28). Bestämmelser härom bör upptagas i förevarande paragraf. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla, att frågan om ersättares inkallande för vice talman kräver ett bedömande från fall till fall.

I enlighet med vad här anförts har i 20 § första stycket upptagits ett stad-

gande, att har ledamot beviljats ledighet från riksdagsarbetet, skall talman inkalla ersättare, om så erfordras. Enligt andra stycket skall ersättare inkallas för ledamot, som valts till talman. Tjänstgör vice talman såsom talman, må ersättare inkallas.

21 §

Protokoll

Enligt RO 52 § första stycket skall ledamot, som yttrar sig vid kammar-sammanträde, tala till protokollet. Det tillfogas i fjärde stycket, att ej må någon vara berättigad att tala utom protokollet.

Jämlikt RO 76 § kan vid justering ett beslut ej ändras, men väl må sådana tillägg göras, varigenom ingen ändring uppkommer i beslutet. Ur protokoll må vid justeringen, med kammarens bifall och den talandes begivande, utslutas dennes uttryck och även överläggning, som följt därav; dock kan ej sådana uttryck utslutas, på vilka beslutet tydligen grundar sig.

Närmare bestämmelser angående kamrarnas protokoll är upptagna i RSt 5 §. I 1 mom. stadgas att vid kammarsammanträde för sekreteraren under talmannens inseende protokoll, upptagande överläggningsämnena, namnen å dem som yttrar sig, talmannens yttranden och propositioner, utgången av omröstning, där sådan äger rum, och kammarens beslut. Detta protokoll skall uppläsas av sekreteraren å femte söckendagen därefter, om kammaren då sammanträder, eller, i motsatt händelse, vid kammarens näst därefter inträffande sammanträde samt, sedan kammaren godkänt detsamma, förses med talmannens anteckning därom. Justeringen av kammarens vid riksdagssessions slut ojusterade protokoll verkställles inför kammarens å riksdagsorten tillstädesvarande ledamöter. Tillkännagivande om tiden för sådan justering införes i de tidningar, där kammarens sammanträden eljest meddelas. Kamrarnas protokoll överlämnas omedelbart efter justeringen till riksdagens kansli.

Enligt RSt 5 § 2 mom. skall ledamots yttrande, såvitt ske kan, ordagrant upptecknas av för sådant ändamål anställda tjänstemän och utan dröjsmål, försett med uppsättarens namnteckning, avlämnas i två exemplar i kammarens kansli, där det till femte söckendagen efter sammanträdet kl. 12 middagen bör finnas tillgängligt för genomläsning. Ledamot, som före utgången av nämnda tid justerar sitt yttrande, bör därå göra anteckning om verkställd justering, annan ledamot dock obetaget att påkalla särskild justering därav inför kammaren vid protokollets justering. Har ledamot icke inom stadgad tid justerat sitt yttrande, anses detsamma ändock såsom justerat av honom. Yttrandena bör därefter ofördröjligen överlämnas till riksdagens kansli.

Jämlikt RSt 5 § 3 mom. skall protokoll och yttranden vid sammanträde enligt RO 56 §, vilket hålles inom lyckta dörrar, efter justeringen överlämnas till riksdagsbiblioteket.

I RO 82 § stadgas, att de i kamrarna förda protokoll och övriga riksdagshandlingar skall på statens bekostnad, så tidigt ske kan, utgivas av trycket, protokollen i den mån kamrarna var för sig förordnar och övriga handlingar fullständigt. Jämlikt RSt 28 § första stycket skall riksdagens kansli ombesörja tryckningen av alla de handlingar, som inkommer till kamrarna eller utgår från dem, med undantag av sådana, som i annan ordning tryckts på allmän bekostnad. I paragrafens andra stycke stadgas, att kanslideputerade bör vaka över att kamrarnas protokoll samt övriga riksdagshandlingar tryckes med största möjliga skyndsamhet och utdelas till kamrarnas ledamöter. Enligt RSt 28 § tredje stycket skall framställning, som inkommit till utskott från något riksdagens verk, eller sammanfattning därav snarast möjligt mångfaldigas genom kanslideputerades försorg och utdelas till kamrarnas ledamöter.

Utredningen. Nuvarande förfarande i fråga om protokollföring och justering av protokoll är enligt utredningens mening ändamålsenligt. Gällande bestämmelser synes emellertid i väsentlig grad kunna förenklas. Det torde sålunda vara onödigt att såsom för närvarande i detalj angiva vad protokollet skall upptaga. En föreskrift att det skall föras fullständigt protokoll, synes tillräcklig; härav framgår att även yttrandena skall medtagas. Likaledes torde det i fråga om vad som är tillåtet att ändra vid justering icke behöva sägas annat än att vid justering må beslut ej ändras. I paragrafens huvudbestämmelser bör vidare upptagas en föreskrift att ingen må tala utanför protokollet. Uppgiften att föra protokollet bör alltjämt åvila sekreteraren; ett stadgande härom har upptagits i 6 kap. 1 §.

De närmare reglerna angående uppteckning och justering av yttranden och justering av protokoll bör intagas i tilläggsbestämmelserna. Utredningens förslag innebär ett par ändringar. Som normalfall bör föreskrivas att protokoll skall justeras å sjunde dagen efter sammanträdet i stället för som nu å femte vardagen. Med en sådan ändring kommer i allmänhet protokoll att kunna justeras jämnt en vecka efter sammanträdet. Det synes vidare tillräckligt att stadga att justeringen av riksdagens vid riksmötes slut ojusterade protokoll verkställas inför tillstädesvarande ledamöter å tid som talmannen bestämmer. Av 9 § följer att kallelse till sådant sammanträde införes i en eller flera tidningar.

I tilläggsbestämmelserna till förevarande paragraf bör även upptagas en bestämmelse att protokoll, som enligt vad därom är särskilt stadgat skall hållas hemligt, justeras inom stängda dörrar (se ovan under 12 §).

Vad angår tryckningen av protokollen och övriga riksdagshandlingar torde det vara tillräckligt att i tilläggsbestämmelserna föreskriva att tryckning skall ske, såvida riksdagen icke beslutar annorlunda. Att tryckningen skall ske skyndsamt torde icke särskilt behöva utsägas.

Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

Ärendenas anhängiggörande

Termen »(riksdags)ärende» användes i utredningens förslag till regeringsform och till riksdagsordning som en sammanfattande beteckning för de mål som anhängiggöres i riksdagen. Vid ett riksdagsärendes behandling kan det uppstå procedurfrågor av olika slag, såsom frågor om bordläggning, remiss m. m., varvid yrkanden på bifall eller avslag kan förekomma. För dessa fall brukas termen »fråga». För närvarande användes i riksdagsordningen termen »väckt fråga» på ett icke entydigt sätt.

Förevarande kapitel avser riksdagsärendenas anhängiggörande. Att ett ärende anhängiggöres innebär, att ett riksdagens beslut påfordras i ärendet. Rätt att anhängiggöra ett ärende i riksdagen tillkommer enligt gällande bestämmelser regeringen, riksdagsledamot samt i vissa fall riksdagens utskott och verk. Regeringen kan påfordra riksdagens beslut i varje ärende som kan bli föremål för riksdagens beslut, dvs. faller inom riksdagens kompetens, med undantag av sådana interna riksdagsangelägenheter som icke är reglerade i grundlag eller annan samfällt beslutad författning. Riksdagsledamots förslagsrätt avser även sistnämnda ämnen. Utskottens liksom verkens initiativrätt är begränsad.

Enligt RO 63 § tredje stycket gäller, att vad kamrarna sammanstämmande beslutar, det skall vara riksdagens beslut. Blir kamrarna ej efter föreskriven behandling av ett ärende (i denna behandling ingår eventuellt sammanjämkning) ense om ett beslut, skall frågan anses ha förfallit för den sessionen, bortsett från de fall då gemensam omröstning är föreskriven. Stadgandet anses enligt numera gängse uppfattning innebära ett förbud mot att, sedan ett ärende avgjorts, vid samma session ånyo anhängiggöra ärendet. Förbudet har i anslagsärenden kringgåts på så sätt att det yrkats, att ytterligare medel till ett ändamål uppföres under ny rubrik i riksstaten. I övriga fall kan emellertid ärende ej heller faktiskt sett anhängiggöras förrän vid närmast följande session. Ifrågavarande förbud kan enligt utredningens mening medföra allvarliga olägenheter och bör icke överföras till en ny riksdagsordning. Bestämmelserna om propositions- och motionstider torde innebära fullt tillräckliga garantier för att ett ärende icke i onödan anhängiggöres mer än en gång vid ett och samma riksmöte. Ett överförande av förbudet skulle i själva verket ytterligare accentuera de nuvarande olägenheterna, därför att det i utredningens förslag måste avse hela riksmötet, icke

som för närvarande session. Anmärkas må härjämte att förslaget att regeringen skall kunna återsända en lag till riksdagen för ny behandling (se FRF 7 kap. 8 §) förutsätter, att denna nya behandling skall kunna äga rum vid det riksmöte, då lagen beslöts.

Förevarande kapitel är så disponerat, att i 1 § upptagits bestämmelser om propositioner, i 2 § bestämmelser om propositionstider samt i 3 § bestämmelser om meddelanden från regeringen till riksdagen. Kapitlet innehåller därefter föreskrifter om motioner (4 §), om motionstider vid lagtima riksmöte (5 §) och motionstider vid urtima riksmöte (6 §). I 7 § behandlas förslag från utskott och i 8 § framställning från myndighet som lyder under riksdagen. Bestämmelser om anmälan av vilande beslut har upptagits i 9 § och bestämmelser om yrkande om misstroendeförklaring i 10 §. Till sist följer i 11 och 12 §§ regler angående interpellation och spörsmål. I de två sistnämnda fallen är det icke fråga om att påkalla något riksdagens beslut. I gällande bestämmelser talas i dessa fall om spörsmål i ämnen utom föredragningslistan. Praktiska skäl talar emellertid, såsom anförts under 1 kap. 13 §, för att betrakta besvarande av interpellation och spörsmål som föredragningsärenden. Bestämmelser om framställande av interpellation och spörsmål bör följaktligen ingå i förevarande kapitel. I detta regleras däremot icke utskottens rätt och i vissa fall skyldighet att vid fullgörande av granskningsuppgifter anhängiggöra ärenden, ej heller riksdagsledamots rätt att framställa »anmärkningsanledning». Bestämmelser i dessa ämnen har upptagits i FRF 9 kap.

1 §

Propositioner

Regeringens förslag till riksdagen kallas enligt RF 56 § »konungens propositioner». De skall enligt RO 54 § tillställas båda kamrarna och vara åtföljda av »statsrådets» och, då lagrådet avgivit utlåtande, jämväl dess yttrande. Yttrandena avlämnas i form av utdrag av statsrådsprotokollet respektive lagrådsprotokollet. Regeringen är jämlikt RF 58 och 59 §§ samt RO 34 § skyldig avgiva proposition angående statsverkets tillstånd och behov; härom hänvisas till vad som anföres under 2 §.

I RO 58 § förutsättes att regeringen kan återkalla en proposition, innan denna hänvisats till utskott. Inom doktrinen har det hävdats, att regeringen därefter icke äger återkalla en proposition. Genom remissen har nämligen vederbörande utskott erhållit ett uppdrag att avgiva förslag i det väckta ärendet. Detta uppdrag kan förslagsställaren, även om denna är regeringen, icke förfoga över. Skall återkallelse därefter kunna ske, måste samtycke begäras av den kammare som lämnat uppdraget, vid propositioner alltså av båda kamrarna. Har utskottet redan avgivit betänkande i ärendet, måste

återkallelse anses helt utesluten, eftersom utskottsbetänkandet därvid trätt i stället för propositionen.¹ Vid flera tillfällen har det emellertid förekommit, att regeringen återkallat proposition, som remitterats till utskott, varvid utskottet anmält detta till kamrarna.

Utredningen. I förslaget till riksdagsordning har termen »proposition» bibehållits såsom beteckning på regeringens förslag till riksdagen. Proposition bör vara åtföljd av redogörelse för ärendets tidigare behandling och av motivering samt i förekommande fall av lagrådets yttrande. Det synes icke nödvändigt, att denna redogörelse och motivering avlämnas i form av protokollsutdrag. Det bör enligt utredningens mening ankomma på regeringen att bestämma hur ifrågavarande redogörelse och motivering skall utformas. Såsom framgår av 2 § föreslår utredningen, att regeringen skall vara skyldig att årligen avlämna icke blott budgetproposition utan även kompletteringsproposition.

Ovan har omnämnts att det vid flera tillfällen förekommit att proposition återkallats även efter det att propositionen remitterats till utskott. Enligt utredningens mening bör något hinder icke föreligga mot att proposition återkallas, innan utskottet avgivit betänkande i ärendet. Särskilt stadgande härom i riksdagsordningen torde icke erfordras. I detta sammanhang bör erinras om den utvidgning av de ständiga utskottens initiativrätt som utredningen föreslår i 7 §.

I enlighet med det anförda föreskrives i 1 § första stycket, att regeringen avger förslag till riksdagen genom proposition. Enligt andra stycket skall proposition vara åtföljd av redogörelse för ärendets tidigare behandling och av motivering samt i förekommande fall av lagrådets yttrande.

2 §

Propositionstider

Enligt RO 34 § skall budgetpropositionen (statsverkspropositionen) tillställas riksdagen vid dess öppnande. Har riksdagen sammankallats till dag före den 10 januari, får dock denna proposition överlämnas i annan ordning men ej senare än vid det sammanträde som infaller näst efter den 11 januari. Vid »riksdag» som sammanträder efter upplösning skall budgetproposition avgivas endast om budgeten icke reglerats.

De egentliga bestämmelserna angående propositionstiderna är upptagna i RO 54 §. Enligt paragrafens tredje stycke skall propositioner som avser statens inkomster och utgifter för nästkommande budgetår avlämnas inom 70 dagar från »riksdagens» öppnande; sådan proposition får ej, med un-

¹ Malmgren, Sveriges författning 1:2, 2 uppl. (1948) s. 372 f.

dantag av kompletteringspropositionen, avlåtas senare utan så är att regeringen prövar uppskov med framställningen lända riket till allvarligt men. I fjärde stycket stadgas, att övriga propositioner som regeringen finner böra behandlas under vårsessionen bör avlämnas inom 90 dagar; sådan proposition får ej avlåtas senare, med mindre regeringen prövar uppskov med framställningen lända riket till men eller eljest finner synnerliga skäl föreligga för dess avlåtande. Därutöver innehåller RO 54 § i andra stycket en föreskrift att proposition bör avlämnas till riksdagen så snart sig göra låter.

Propositionerna utgör huvuddelen av riksdagens arbetsmaterial. Tidpunkten för deras avlämnande är därför av avgörande betydelse för riksdagsarbetet. Propositionstiden var länge obegränsad. Genom en år 1918 företagen ändring av RO 54 § inskränktes emellertid propositionstiden till 70 dagar. En ytterligare begränsning till 60 dagar beslöts år 1933. Lagtexten innehöll emellertid det undantaget, att proposition fick avlåtas senare, om regeringen fann någon under »riksdagen» inträffad händelse föranleda därtill eller prövade uppskov med framställningen lända riket till men.

För att göra det lättare för regeringen att medhinna propositionsavlämnandet inom en bestämd tidsgräns hade 1943 års sakkunniga för revision av riksdagens arbetsformer övervägt en utsträckning av propositionstiden till 70 dagar men avstått från ett förslag av sådan innebörd, eftersom detta skulle medföra vissa praktiska olägenheter. I anslutning till vad konstitutionsutskottet anfört i memorial 1943: 16 påtalade de sakkunniga emellertid den försening av propositionsavlämnandet, som skett under krigsåren, och uttalade samtidigt, att inga än så radikala åtgärder för att effektivisera och påskynda riksdagens arbete kunde förhindra den allmänna försening av arbetet, som följde av att propositionerna icke avlämnades inom grundlagsstadgad tid. (SOU 1944: 8 s. 17 ff.)

I sitt betänkande underströk 1946 års sakkunniga (SOU 1947: 79 s. 32 ff.), att det för den planerade sessionsindelningen blev av avgörande betydelse att de propositioner som måste behandlas under vårsessionen avlämnades så tidigt som möjligt. För riksdagsarbetets jämna fördelning under sessionen var det icke tillräckligt, att den stadgade propositionstiden hölls. Det var också av största vikt att de framställningar, som ej avlämnades vid riksdagens början, fördelades så jämnt som möjligt under propositionstiden. Såsom redan nämnts framhöll de sakkunniga därutöver, att under höstsession borde propositioner få avlämnas endast i yttersta undantagsfall. Samtidigt uttalade de sakkunniga att en viss förlängning av propositionstiden borde vara ägnad att underlätta för regeringen att verkligen hålla tiden. Om denna fick en sådan längd att den i normala fall kunde iakttagas, var det också sannolikt att den kom att bli bättre respekterad än dittills.

Mot bakgrunden härav föreslog de sakkunniga införandet av de bestämmelser angående propositionstider, vilka i huvudsak alltjämt gäller. Dessa bestämmelser innebar icke blott en förlängning utan även en differentie-

ring av propositionstiden; för propositioner, som avsåg statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret — behandlingen av dessa förslag kunde icke uppskjutas till annan session — fastställdes propositionstiden till 70 dagar och för övriga propositioner till 90 dagar. De sakkunniga underströk särskilt, att spärregeln för »budgetpropositioner» var strängare formulerad än spärregeln för övriga propositioner; i det förra fallet användes verbet »skola» i stället för »böra» och rätt att överskrida propositionstiden förelåg endast, då regeringen prövade uppskov med framställningen lända riket till *allvarligt* men, medan propositionstiden i övriga fall kunde överskridas, då regeringen prövade ett uppskov lända riket till men eller eljest fann synnerliga skäl föreligga.

Vid behandlingen av 1948 års proposition i ärendet uttalade särskilda utskottet (utl. nr 1 s. 27 f.) i anslutning till de sakkunniga, att varje reform av riksdagens arbetsformer stod och föll med det sätt på vilket den lyckades åstadkomma att riksdagen i god tid erhöll sitt arbetsmaterial. Det var för riksdagen också av den allra största vikt att den så tidigt som möjligt kunde överblicka det material, som kom att framläggas av regeringen. Av denna anledning var det av stor betydelse, att den propositionsplan som framlades vid riksdagens början utformades på ett sådant sätt att den kunde hållas.

Genom en år 1957 företagen grundlagsändring tillkom stadgandet i det nuvarande andra stycket i RO 54 § att propositioner bör avlämnas till riksdagen så snart sig göra låter. Syftet var att åstadkomma att en betydande del av propositionerna var tillgänglig redan vid »riksdagens» början och att återstoden avlämnades med jämn fördelning på tiden fram mot slutet av mars. Samtidigt genomfördes den uppmjukningen av de år 1949 antagna bestämmelserna, att en proposition skulle kunna framläggas när som helst, om regeringen ansåg att propositionen ej behövde behandlas under vår-session.¹ Som motivering för denna uppmjukning anförde konstitutionsutskottet (utl. 1954: 19 s. 6 ff.), att den år 1949 fastställda regeln, att andra propositioner än budgetpropositioner borde avlämnas inom 90 dagar, stundom kunde verka hindrande för riksdagsarbetet. Vissa propositioner var av den art och omfattning att det redan då de framlades syntes antagligt, att behandlingen av dem skulle komma att uppskjutas till höstsessionen. I fall då det ifrågavarande förslaget icke var särskilt brådskande framstod det som opraktiskt att arbetet med propositionen, kanske ibland till förfång för arbetet med verkligt brådskande propositioner, skulle bedrivas i forcerat tempo i kanslihuset för att densamma skulle hinna framläggas för riksdagen före propositionstidens utgång och att propositionen sedan skulle få ligga under åtskilliga månader, innan utskott och kamrar hann

¹ Uppmjukningen genomfördes genom inskjutande av den här kursiverade relativsatsen i RO 54 § fjärde stycket: Övriga propositioner, som *Konungen finner böra behandlas under riksdagens vår-session*, böra till riksdagen avlämnas. . .

gå till sakbehandling. Vidare måste det betecknas som otillfredsställande, att propositioner, som var utarbetade på våren efter utgången av propositionstiden eller under sommaren och hösten — något som torde bli vanligare genom den företagna omläggningen av propositionsarbetet — kunde behandlas av riksdagen först under följande år, ehuru riksdagen varit samlad till höstsession. Om propositioner kunde avlämnas efter propositionstidens utgång vid vårsession eller under höstsession, skulle riksdagen kunna välja mellan å ena sidan att taga ställning till dem vid den innevarande sessionen och å andra sidan att uppskjuta behandlingen av dem, i förra fallet till höstsession eller nästföljande riksdag och i senare fallet till nästföljande riksdag; även om riksdagen därvid med hänsyn till övrigt arbetsmaterial eller andra omständigheter icke fann lämpligt att avgöra ifrågavarande propositioner under den innevarande sessionen, kunde det förberedande arbetet i väsentlig omfattning utföras inom vederbörande utskotts kansli. En sådan ordning skulle bland annat kunna bidra till att minska den ojämnhet i belastningen av utskotten, som dithills kännetecknat höstsessionerna.

I proposition, som avlämnades under vårsession efter propositionstidens utgång, och i tveksamma fall i övrigt borde enligt utskottets mening angivas, huruvida regeringen ansåg propositionen böra avgöras under vårsessionen. För proposition, som ansågs böra behandlas under vårsession, borde ingen ändring av gällande regler angående propositionstid ske. Omläggningen av propositionernas avlämnande borde kunna medföra en jämnare fördelning under året av lagstiftningsarbetet inom departementen och i lagrådet.

Antalet propositioner 1950—1962 framgår av nedanstående tabell. Denna anger även hur många av dessa, som avlämnats efter propositionstidernas

År	Antalet propositioner totalt (vs + hs)	Därav avlämnade efter propositionstidens utgång			
		vårsession		höstsession	
		budget- propositioner	övriga propositioner	budget- propositioner	övriga propositioner
1950	256 (242 + 14)	1	1	2	12
1951	226 (207 + 19)	1	13	2	17
1952	248 (233 + 15)	2	3	—	15
1953	234 (225 + 9)	1	4	—	9
1954	223 (213 + 10)	2	1	—	10
1955	210 (193 + 17)	4	11	1	16
1956	195 (175 + 20)	1	10	—	20
1957	187 (173 + 14)	1	4	—	14
1958 A	155 (155)	2	6	—	—
1958 B ¹	54 (39 + 15)	—	—	—	15
1959	180 (156 + 24)	6	9	2	22
1960	185 (163 + 22)	3	12	—	22
1961	190 (159 + 31)	3	22	—	31
1962	199 (171 + 28)	2	8	1	27

¹ Riksdagens arbetsperiod på hösten 1958 har här upptagits under rubriken »höstsession».

utgång med fördelning på »budgetpropositioner»¹ och övriga propositioner samt propositioner avlämnade under vår- respektive höstsession. Tabellen upptar icke skrivelser från regeringen till riksdagen.

Spridningen i avlämnandet av propositionerna under vårsessionerna sedan år 1950 framgår av nedanstående tabell.

År	Propositioner avlämnade under tiden			
	12/1—10/2	11/2—10/3	11/3—12/4	13/4—31/5
1950.....	50	33	104	55
1951.....	45	44	109	9
1952.....	43	44	82	64
1953.....	42	37	123	23
1954.....	65	55	86	7
1955.....	60	46	57	30
1956.....	55	41	67	12
1957.....	54	42	71	6
1958 A.....	48	30	71	6 ¹
1959.....	44	31	65	16
1960.....	38	33	75	17
1961.....	33	24	77	25
1962.....	42	35	83	11

¹ Riksdagen upplöstes den 28 april 1958.

De problem som hänger samman med propositionstiden har vid flera tillfällen efter år 1949 diskuterats i riksdagen. De fördes sålunda på tal i motionerna 1953 I: 101 av herr K. J. Olsson (s) och II: 92 av herr Gustafson i Göteborg (fp) m. fl. Här kan vidare hänvisas till den debatt i frågan, som hölls i andra kammaren den 20 maj 1953 (AK 21: 23 ff.) samt till den diskussion som fördes kring de ändringar av då gällande bestämmelser, som slutligt genomfördes år 1957 och för vilka ovan redogjorts.

Propositionerna avlämnades före år 1950 vid plenum genom något av statsråden. Numera inlämnas propositionerna regelmässigt direkt till kamrarnas kanslier. De antecknas i kammarkanslierna som »anmälda» den dag de inlämnas, även om upplagan för utdelning till riksdagens ledamöter ännu icke föreligger. Det är denna dag som räknas vid avgörande av frågan om en proposition avlämnats före eller efter propositionstidens utgång.

Beträffande utdelningen av propositionerna till riksdagens ledamöter uttalade särskilda utskottet år 1948 (utl. nr 1 s. 28) följande:

Utskottet vill framhålla att propositioner icke böra komma kammare till handa förrän de i tryckt skick finnas tillgängliga för kamrarnas ledamöter. Eftersom motionstiden för följdmotioner enligt förslaget skall räknas från den tidpunkt då propositionen kom kammare till handa, kunde de ledamöter, som önska framlägga motioner, eljest faktiskt berövas flera dagar av motionstiden. Det bör därför

¹ RO 54 § använder icke termen »budgetpropositioner» utan uttrycket »propositioner som avser statens inkomster och utgifter för nästkommande budgetår». Propositioner som avser den löpande budgeten, t. ex. anslag å tilläggsbudget, eller som över huvud icke berör nästkommande budgetår, har därför här icke upptagits som »budgetpropositioner».

enligt utskottets mening åligga talmannen att icke till kammaren anmäla sådana propositioner som avlämnats till kammarens kansli, förrän en tillräckligt stor tryckt upplaga föreligger av den ifrågavarande propositionen. Därest propositionen enligt hittills tillämpad ordning avlämnas av en ledamot av statsrådet under pågående kammarsammanträde, bör det åligga föredragande departementschefen att tillse att propositionen vid avlämnandet finns tillgänglig i en tillräckligt stor upplaga. Utskottet förutser dock att det i vissa undantagsfall, när det gäller i krissituationer avlätna, synnerligen brådskande propositioner, kan bli nödvändigt att avlämna propositioner redan innan den för kammarledamöterna avsedda upplagan hunnit tryckas.

Utredningen. Budgetpropositionen ger riksdagen en betydande del av dess arbetsmaterial och måste regelmässigt vara slutbehandlad före budgetårets ingång. Dess avlämnande bör därför fixeras till viss dag. Utredningen har tidigare föreslagit en sådan ändring av riksdagens arbetstid, att det bildas en sammanhängande arbetsperiod från mitten av oktober fram till början eller mitten av maj. Då det är angeläget att riksdagen får en jämn arbetsbelastning och bättre tid för prövning av anhängiggjorda ärenden, bör budgetpropositionen avlämnas tidigare än nu. Av hänsyn till bland annat budgetarbetet inom departementen kan emellertid avlämnandet icke i tiden tillbakaflyttas mer än en relativt kort tid. Utredningen föreslår, att budgetpropositionen skall avlämnas senast den 15 december eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter. I riksdagsordningen bör särskilt angivas att propositionen skall innefatta jämväl finansplan och nationalbudget. En svårighet i detta sammanhang är att ju tidigare budgetpropositionen avlämnas, dess osäkrare ter sig inkomstberäkningarna. Det bör emellertid framhållas att de definitiva förslagen till inkomstberäkningar redan nu i betydande utsträckning icke framlägges förrän i kompletteringspropositionen. Med hänsyn till den vikt som denna proposition numera fått i konjunkturpolitiskt hänseende bör i riksdagsordningen stadgas, att regeringen skall till fullständigande av budgetpropositionen jämväl avlämna förslag till slutlig reglering av statsbudgeten. Någon särskild tidpunkt för kompletteringspropositionens avlämnande torde icke behöva angivas i riksdagsordningen.

Ett specialfall föreligger då budgetregleringen ej avslutats vid valperiods utgång i samband med urtima val. Av vad utredningen föreslagit i FRF 8 kap. 3 § andra stycket följer, att i sådant fall ny budgetproposition bör avlämnas endast i erforderliga delar. Propositionen bör avlämnas så snart ske kan.

Den differentiering i fråga om propositionstiden, som företogs år 1949 med olika tider för å ena sidan propositioner avseende statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret, å andra sidan övriga propositioner, är enligt utredningens mening ändamålsenlig. Förslag angående den budget som skall gälla under det närmast följande budgetåret måste framläggas i sådan tid, att ärendena kan vara avgjorda före budgetårets ingång.

Då budgetpropositionen enligt utredningens förslag skall avlämnas tidigare än nu, bör propositionstiden för övriga propositioner, som avser statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret (med undantag av kompletteringspropositionen) kunna avslutas tidigare än för närvarande. Med nuvarande bestämmelser utgår propositionstiden för dessa propositioner i allmänhet den 22 mars. Utredningen föreslår, att den 1 mars sättes som sista dag.

Undantagsvis måste det dock kunna förekomma, att proposition avseende statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret avlämnas efter den 1 mars. En förutsättning härför bör vara att regeringen finner synnerliga skäl föranleda därtill. En sådan situation kan bl. a. föreligga, då lagtima riksmöte börjar på våren efter urtima val. Utredningen vill vidare betona, att principförslag, som ej avser statsbudgeten för det närmast följande budgetåret, och sådana förslag, som avser det löpande budgetåret (bl. a. anslag å tilläggsbudget), icke beröres av den här angivna propositionstiden med den 1 mars som sista dag. Med ett budgetår som börjar den 1 juli torde det emellertid knappast förekomma, att förslag som avser det löpande budgetåret avlämnas efter den 1 mars.

Frågan hur sent propositioner som ej avser budgeten för det närmast följande budgetåret skall kunna framläggas, bör bedömas mot bakgrunden av vad som är lämpligt för såväl riksdagsarbetet som regeringsarbetet. Utredningen vill här erinra om att, då bestämmelser om propositionstid först infördes år 1918, det skedde av hänsyn till att ärendena skulle kunna få en tillfredsställande beredning och till riksdagsarbetet i övrigt. Då man vid genomförandet av 1949 års ändringar i riksdagens arbetsformer betonade att vid höstsession inga nya propositioner borde avlämnas, skedde detta främst av hänsyn till arbetet inom departementen. Med den utbyggnad som ägt rum av departementens statssekreterar- och rättsavdelningar torde det emellertid, såsom tidigare nämnts, numera för departementen närmast vara en fördel att propositionsarbetet och propositionsavlämnandet kan pågå året runt. Ett steg i riktning häremot togs redan genom 1957 års ändring av RO 54 §. Utredningen vill i detta sammanhang hänvisa till och instämma i den motivering, som konstitutionsutskottet anförde i frågan år 1954. Med den omläggning av riksdagens arbetstid som utredningen föreslagit och som innebär att riksmötet normalt börjar i oktober framstår det, såsom redan framhållits, som naturligt att propositioner avlämnas även under hösten.

Om propositionsarbetet sålunda kan beräknas pågå kontinuerligt inom departementen och om, såsom utredningen föreslår, uppskovsinstitutet bibehålles i fråga om propositioner och ärenden som ej avser statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret, torde någon särskild sista dag för sådan propositions avlämnande icke behöva angivas i riksdagsordningen. Det bör ankomma på regeringen att pröva vilken dag, som är lämplig för propositionens avgivande. Om propositionen avlämnas

efter den 1 april, bör emellertid regeringen ange, om den anser att propositionen bör behandlas under det pågående riksmötet. I sista hand ankommer det på riksdagen att — bortsett från det sista riksmötet under valperioden — besluta, huruvida ärendet skall avgöras under riksmötet eller behandlas först vid nästa riksmöte. Riksdagen bör enligt utredningens mening med vaksamhet följa propositionsavlämnandet och uppskjuta avgörandet av (eventuellt avslå) sådan sent avlämnad proposition, vars avgörande enligt riksdagens mening utan olägenhet kan uppskjutas.

Fortfarande bör gälla, att propositionerna bör avlämnas till riksdagen så snart sig göra låter, men detta torde icke behöva särskilt angivas i lagtexten. Av vikt är att propositionsplan framlägges vid riksmötets början och att denna sedermera under riksmötet vid behov kompletteras, liksom att regeringen håller nära kontakt med talmannen i fråga om planerad tidpunkt för propositioners avlämnande.

Proposition bör avlämnas genom att ingivas till riksdagens kansli. Det bör därefter ankomma på talmannen att, sedan propositionen utdelats till riksdagens ledamöter, utan dröjsmål anmäla denna. Att bordlägga en proposition, innan den utdelats, bör icke få förekomma. I brådskande fall kan för delningen en stencil- eller korrekturupplaga användas. Proposition bör kunna ingivas endast under tid då riksmöte pågår. Undantag bör dock kunna göras för budgetpropositionen. Den skall, även i det fall att riksmötet avbrutits under hösten efter beslut om urtima val, avlämnas senast den 15 december eller om helgdag då inträffar dagen därefter.

I enlighet med vad här anförts har i 2 § första stycket föreskrivits, att proposition med förslag till statsbudget för det närmast följande budgetåret (budgetpropositionen), innefattande jämväl finansplan och nationalbudget, skall avlämnas senast den 15 december eller, om helgdag då inträffar, dagen därefter. Till fullständigande av budgetpropositionen skall senare avlämnas förslag till slutlig reglering av statsbudgeten (kompletteringsproposition). Annan proposition än nu sagts, som avser statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret, får ej avlämnas senare än den 1 mars, såvida regeringen icke finner synnerliga skäl föranleda därtill. Om budgetregleringen ej avslutats vid valperiods utgång i samband med urtima val, skall enligt vad i andra stycket stadgas ny budgetproposition i erforderliga delar avlämnas så snart ske kan. Enligt tredje stycket skall proposition, som ej avser statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret, avlämnas under riksmöte å tid som regeringen prövar lämplig.

Enligt tillägsbestämmelserna avlämnas proposition genom att ingivas till riksdagens kansli. Avlämnad proposition anmäles av talmannen vid sammanträde med riksdagen utan dröjsmål efter det att propositionen utdelats till riksdagens ledamöter.

3 §

Meddelanden till riksdagen

Regeringen äger enligt RO 54 § jämväl avgiva skrivelse till riksdagen. Även i fråga om skrivelse gäller, att den skall vara åtföljd av »statsrådets» yttrande. I RO 56 § stadgas, att regeringen äger att i fråga, som angår rikets förhållande till främmande makt eller i annat ärende av större allmänt intresse låta framföra muntligt meddelande till riksdagen. Skrivelser i vissa ämnen förekommer regelbundet varje år, t. ex. skrivelse (nr 30) med redogörelse för behandlingen hos regeringen av riksdagens skrivelser samt skrivelse med redogörelse för de åtgärder, som vidtagits på grund av riksdagens skrivelser i anledning av revisorernas berättelse. Skrivelse användes också för att underrätta riksdagen om att regeringen vill låta framföra muntligt meddelande enligt RO 56 §. Skrivelserna kan avlämnas när som helst under riksdagstid och är numrerade bland propositionerna.

Utredningen. Regeringen bör liksom nu äga lämna meddelande till riksdagen genom skrivelse eller ock muntligen genom statsråd vid sammanträde med riksdagen. Någon anledning att som för närvarande begränsa regeringens rätt att låta framföra muntligt meddelande till frågor, som angår rikets förhållande till främmande stat eller till andra ärenden av större allmänt intresse, föreligger enligt utredningens mening icke. Paragrafen har utformats i enlighet härmed.

4 §

Motioner

Förslag till riksdagen av enskild riksdagsledamot benämnes i riksdagsordningen »motion». Enligt RO 55 § 1 mom. sjätte stycket får ej i en motion flera mål av olika beskaffenhet sammanföras. I OSt 17 § 1 mom. föreskrives att ändring i avlämnad motion ej får ske utan kammarens samtycke. Över alla i kammaren väckta motioner samt dit inkomna ärenden skall jämlikt 2 mom. föras dagbok, som alltid bör finnas tillgänglig i kansliet.

Utredningen. I förslaget till riksdagsordning har termen »motion» bibehållits såsom beteckning på förslag till riksdagen av enskild riksdagsledamot. Den nuvarande regeln att flera mål av olika beskaffenhet ej får sammanföras i en motion är ändamålsenlig. Den avser att förhindra att en motion skall behöva remitteras till mer än ett utskott. Den synes dock icke behöva formuleras lika restriktivt som för närvarande. Vad som anförts under 2 § i fråga om återkallelse av proposition bör även gälla motion. Att göra ändring i avlämnad motion bör ej vara tillåtet. Det är lämpligt att dagbok eller register över inkomna ärenden föres i riksdagens kansli; någon uttrycklig föreskrift härom torde icke vara erforderlig. Förevarande paragraf har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

5 §

Motionstider vid lagtima riksmöte

Enligt RO 55 § 1 mom. första stycket löper en allmän motionstid å femton dagar efter budgetpropositionens avlämnande. Motion kan då väckas i varje ärende, som kan bli föremål för riksdagens beslut. Enligt RO 55 § 1 mom. andra stycket får därutöver motion som föranledes av proposition, avlämnad efter riksdagens öppnande, (s. k. följdmotion) väckas sist vid det sammanträde som infaller näst efter tio dagar från det propositionen kom kammaren till handa, dvs. bordlades första gången. Kammare äger dock, om den så finner nödigt med hänsyn till infallande helg eller ärendets synnerliga omfattning, medgiva utsträckning av motionstiden för följdmotion, dock längst till det sammanträde som infaller näst efter femton dagar från angivna tidpunkt. Fråga om sådan utsträckning får ej väckas senare än vid andra sammanträdet efter det, då propositionen kom kammaren till handa. De nu anförda reglerna angående följdmotion till proposition äger jämlikt RO 55 § 1 mom. fjärde stycket motsvarande tillämpning i fråga om motion, som föranledes av framställning från något riksdagens verk. I sådant fall skall tiden för motions väckande räknas från den dag, då anmälan om framställningens ingivande delgavs riksdagen. I RSt 21 § har i anslutning härtill föreskrivits, att om från något riksdagens verk till utskott inkommit framställning som kan föranleda beslut av riksdagen, är utskottet pliktigt att ofördröjligen göra anmälan därom till vardera kammarens talman och till kanslideputerade. Vid anmälan skall framställningen fogas, i huvudskrift till talmännen och i avskrift till kanslideputerade. Det åligger talmanen tillse, att anteckning om anmälan verkställes å föredragningslistan för kammarens nästa sammanträde, varefter förfares på sätt i RO 58 § första stycket sägs, dvs. framställningen bordlägges i allmänhet och där-efter sker remiss till vederbörligt utskott.¹ Enligt RSt 28 § tredje stycket skall framställningen snarast möjligt mångfaldigas genom kanslideputerades försorg och utdelas till kamrarnas ledamöter.

En extra motionstid löper i fråga om proposition eller framställning från något riksdagens verk, vilkens behandling uppskjutits till höstsession. Enligt RO 55 § 1 mom. tredje stycket må ytterligare följdmotioner väckas sist dagen efter höstsessionens början. Sådan motion kan sålunda avgivas även under vårsessionen, sedan uppskovsbeslutet fattats.²

Slutligen gäller enligt RO 55 § 1 mom. femte stycket att motion kan fram-

¹ KU anförde i utl. 1961:3, att bestämmelserna om remiss egentligen borde ha sin plats i riksdagsordningen men att utskottet i avvaktan på den inom författningsutredningen pågående allmänna översynen av reglerna angående riksdagens arbetsformer fick förorda, att föreskrifter tills vidare infördes i riksdagsstadgan.

² Såsom tidigare angivits var sammanträdesperioden på hösten 1958 icke en höstsession i vanlig mening utan en fortsättning på B-riksdagen. Någon motionsrätt enligt RO 55 § 1 mom. tredje stycket förelåg då ej.

ställas, så länge session pågår, i frågor som rör någondera kammaren enskilt samt i frågor som omedelbarligen föranledes av redan inom någondera kammaren fattat beslut eller annan under »riksdagen» inträffad händelse. Till frågor, som rör en kammare enskilt, hör de ämnen som regleras i kammarens ordningsstadga (jfr RO 78 §).

En allmän motionstid förekommer sålunda endast vid sådan session, då budgetproposition avlämnas, och alltså icke vid höstsession, extra session (se 6 §) eller vid sådan B-riksdag, då budgetproposition icke framlägges.

Motion skall enligt RO 55 § 1 mom. sjätte stycket skriftligen avlämnas till protokollet. Detta innebär, att den skall väckas vid plenum; det är härvid tillräckligt att den avlämnas till talmannen. I OSt 17 § 1 mom. föreskrives, att motion bör avlämnas i två exemplar, av vilka det ena bilägges kammarens protokoll och det andra överlämnas till vederbörande utskott.

Även motionerna utgör en betydande del av riksdagens arbetsmaterial och även i fråga om deras avlämnande har det av hänsyn till riksdagsarbetet befunnits nödvändigt att införa bestämda tider.

Den enda begränsning av motionstiden, som 1866 års riksdagsordning ursprungligen upptog, var att motion, som tillhörde ständigt utskotts behandling, måste väckas inom tio dagar från riksdagens öppnande, såvitt icke motionen innefattade grundlagsförslag eller omedelbarligen föranledes av inom någondera kammaren fattat beslut eller upptaget ärende (t. ex. proposition) eller annan under riksdagen inträffad händelse. I ämne som ej tillhörde ständigt utskott kunde motion väckas under hela tiden riksdagen var samlad. Efter hand tillkom ytterligare begränsningar. År 1909 fastställdes, att motion tillhörande tillfälligt utskott skulle väckas inom tjugu dagar från riksdagens öppnande, vederbörande kammare likväl obehaget att för särskilt fall medgiva att motion väcktes även senare. Samtidigt bestämdes, att följdmotion till proposition skulle väckas inom femton dagar från propositionens avlämnande. År 1918 begränsades tiden för motion i grundlagsärende till fyrtio dagar, medan motionstiden för följdmotion bestämdes skola utgå vid det plenum, som inföll näst efter tio dagar från propositionens avlämnande i kammaren, med rätt likväl för kammaren att i särskilda fall utsträcka denna motionstid till det plenum, som inföll näst efter tjugu dagar från propositionens avlämnande i kammaren. År 1933 fastställdes den allmänna motionstiden till tolv dagar, och samtidigt bortogs den särskilda motionstiden för motion i grundlagsärende och för motion som tillhörde tillfälligt utskott.

Vid 1949 års revision av riksdagens arbetsformer ökades den allmänna motionstiden till femton dagar, medan möjligheten att förlänga motions-tiden för följdmotioner begränsades till det sammanträde, som inföll näst efter femton dagar från det propositionen kom kammaren till handa. Samtidigt infördes motionsrätt i anledning av framställning från något riks-

dagens verk; reglerna angående följdmotion till proposition skulle här vara tillämpliga. Vad som närmast avsågs var sådan framställning, som kunde föranleda beslut av riksdagen (se nedan s. 76). Tidigare hade motion av detta slag kunnat väckas endast under den allmänna motionstiden, men det övervägande antalet av framställningarna inkom efter denna tid och ingavs av verket direkt till utskott. Slutligen infördes år 1949 den extra motionsrätten i fråga om proposition, som uppskjutits till höstsession; motionstiden begränsades till »sist vid sessionens första sammanträde» men ändrades år 1953 till »sist dagen efter sessionens början». År 1957 tillkom rätten att under enahanda förhållanden väcka motion i anledning av framställning från något riksdagens verk, vilken uppskjutits till höstsessionen. De år 1949 antagna bestämmelserna i riksdagsstadgan om framställningar från riksdagens verk ändrades åren 1953 och 1961. Sistnämnda år beslöts att framställningarna skulle av kamrarna remitteras till utskott.

I betänkande 1954: 19 (s. 8) anförde konstitutionsutskottet, att det stundom hade klagats över att den allmänna motionstiden vid »riksdagens» början medförde en alltför stor försening av riksdagsarbetet. För att avhjälpa förseningen hade ifrågasatts att förkorta motionstiden eller att införa motionsrätt under höstsessionen, då sådan hölls. Enligt utskottets uppfattning var klagomålen över den försening, som åstadkoms av den allmänna motionstiden, överdrivna. På grund därav och då motionstiden redan torde vara mera begränsad än i andra parlament, kunde utskottet icke förorda en förkortning av motionstiden. Utskottet ville icke heller förorda möjligheten att införa rätt att väcka fristående motioner vid höstsession; alla de motioner, som rörde anslag eller eljest var direkt eller indirekt föranledda av budgetpropositionen, skulle exempelvis icke kunna väckas vid sådan session.

Antalet motioner avgivna åren 1950—1962 och fördelade på motioner avgivna inom den allmänna motionstiden, under vårsessionen i övrigt samt under höstsessionen framgår av tabellen å s. 69.

De motioner, som avgivits efter den allmänna motionstidens utgång, är till övervägande delen följdmotioner till propositioner, någon gång till framställningar från riksdagens verk. Endast undantagsvis har det förekommit att motioner väckts eller tillåtits väckas med stöd av bestämmelsen i RO 55 § 1 mom. femte stycket att i frågor, som omedelbarligen föranledes av redan inom någondera kammaren fattat beslut eller annan under riksdagen inträffad händelse, må motion framställas så länge session pågår. De senaste exemplen torde vara de likalydande motionerna 1958 A: I: 416 av herr Eliasson m. fl. (cp) och II: 523 av herr Hedlund m. fl. (cp) — jämte efterföljande motioner — i anledning av smörprisregleringen samt motionerna 1961 I: 688 av herr Sundin (cp) och II: 821 av herr Larsson i Hedenäset (cp) i anledning av sprängningen av en rysk superatombomb. Där-

År	Motioner avgivna under						Summa	
	allmän motionstid		vårsessionen i övrigt		höstsession			
	FK	AK	FK	AK	FK	AK	FK	AK
1950.....	354	420	167	197	20	29	541	646
1951.....	292	386	213	257	32	42	537	685
1952.....	364	480	146	186	32	45	542	711
1953.....	356	436	144	180	12	9	512	625
1954.....	385	495	166	208	13	20	564	723
1955.....	379	466	166	210	36	37	581	713
1956.....	483	639	122	155	36	44	641	838
1957.....	387	483	160	207	20	26	567	716
1958 A.....	313	401	129	155	—	—	442	556
1958 B.....	194	252	8 ¹	8 ¹	11 ²	18 ²	213	278
1959.....	379	454	136	171	98	101	613	726
1960.....	501	619	190	232	22	26	713	877
1961.....	540	639	141	174	59	77	740	890
1962.....	518	631	222	264	29	35	769	930

¹ Sessionen hölls under sommaren.

² Ingen höstsession i vanlig mening.

emot vägrades remiss av motionen 1945 II: 480 av herr Hagberg i Luleå m. fl. (k) angående tillämpning i vissa fall (motionärerna åsyftade verkstadskonflikten) av vissa paragrafer i allmänna förfogandelagen.

Tidigare måste motion väckas muntligen vid plenum. I samband med 1949 års ändringar av riksdagens arbetsformer infördes möjligheten att under plenum inlämna motionen direkt till talmannen. Av 1943 års sakkunniga (SOU 1944: 8 s. 43 f.) liksom i prop. 1948: 244 (s. 64) föreslogs den ytterligare förenklingen, att motion skulle få inlämnas till kammarens kansli inom sådan tid, att den kunde anmälas vid det plenum då den sist kunde väckas. Särskilda utskottet (1948: 1 s. 40) ansåg sig emellertid icke kunna biträda detta förslag. Närvaron i kammaren av motionären, då motionen avgavs, syntes utskottet vara av så väsentlig betydelse, att den icke borde slopas enbart av rationaliseringshänsyn. Förslaget framfördes ånyo i motionerna 1954:I: 137 av herr Söderquist (fp) och II: 203 av herr Nihlfors (fp). Konstitutionsutskottet sade sig i sitt utlåtande över motionerna (1954: 19 s. 9) dela uppfattningen att motion borde avlämnas vid plenum. Därvid fäste utskottet avseende framför allt vid det förhållandet, att talmannen eller kammarsekreteraren understundom kunde antagas vilja inhämta upplysningar av motionären eller samråda med honom rörande formuleringen av motionens hemställan eller liknande. I detta sammanhang föreslog emellertid utskottet viss ändring av praxis för att underlätta motionsavlämnandet. Enligt dåvarande praxis betraktades den ledamot, som i kammaren frambar en motion, såsom huvudmotionär och motionen kom att bära hans namn. Frånvarande motionär borde emellertid, om så önskades, kunna betraktas som huvudmotionär. Det väsentliga från talmannens synpunkt

syntes vara, att den som frambar motionen hade ansvar för densamma och kunde efter påpekande av talmannen eller sekreteraren företaga redaktionella ändringar däri. Praxis har sedermera ändrats i överensstämmelse med utskottets rekommendation. Utskottet uttalade vidare, att betydande fördelar var att vinna på en förenklad registrering och tryckning av motionerna. Fördelaktigt skulle vara om alla motioner trycktes gemensamt för båda kamrarna.

Utredningen. Med den omläggning av riksdagens arbetstid, som utredningen föreslagit, kommer budgetpropositionen icke att avlämnas vid lagtima riksmötes början och denna propositions framläggande således icke längre att kunna utgöra utgångspunkten för den allmänna motionstid, varmed ett lagtima riksmöte alltjämt bör inledas. Utredningen förordar att denna allmänna motionstid får ungefär samma längd som nu och föreslår att den fastställs till två veckor från den dag då riksmötet inlests. Motionstiden för motion avgiven i anledning av proposition (följdmotion) bör räknas från den dag propositionen anmälts vid sammanträde med riksdagen.

Med den av utredningen föreslagna omläggningen av arbetstiden bör efter budgetpropositionens avlämnande följa en särskild motionstid, som ger tillräckligt utrymme för följd-motioner. Budgetpropositionen skall enligt förslaget avlämnas senast den 15 december eller om helgdag då inträffar, dagen därefter. Man torde kunna räkna med att den i allmänhet anmäles vid plenum samma dag som den avlämnas eller kort därefter; motionstiden bör därför kunna börja löpa före jul. Redan före juluppehållet blir det då möjlighet för partigrupperna att överlägga om propositionens innehåll, och under juluppehållet kan riksdagsledamöterna och partikanslierna förbereda följd-motionerna. Under alla förhållanden och särskilt om man kan räkna med att riksdagsarbetet börjar något tidigare än nu i januari, bör följd-motionerna kunna vara färdiga till mitten av denna månad. Utredningen får därför föreslå, att motionstiden för motioner avgivna i anledning av budgetpropositionen fastställs till 31 dagar, dvs. utgår jämt en månad efter budgetpropositionens avlämnande.

Motionstiden för följd-motioner till annan proposition än budgetpropositionen bör omfatta två veckor. Någon egentlig förlängning är det här knappast fråga om i jämförelse med de nuvarande tio dagarna, eftersom motionstiden enligt utredningens förslag utgår icke som för närvarande vid det plenum, som infaller näst efter viss sista dag, utan å viss sista dag; detta är en följd av att enligt utredningens förslag motion skall ingivas till riksdagens kansli (jfr nedan). Det bör emellertid alltjämt finnas kvar en möjlighet att förlänga motionstiden för dessa följd-motioner utöver de två veckorna. Den förlängning med fem dagar, som för närvarande står till buds, är enligt utredningens uppfattning alltför knapp. Särskilt påtagligt är detta, om strax före ett påskuppehåll flera omfattande propositioner samtidigt

avlämnas. Det bör därför öppnas möjlighet att förlänga motionstiden för följd-motioner till högst fyra veckor. Yrkande om förlängning bör liksom nu ej få framställas senare än vid andra sammanträdet efter det, då propositionen anmäldes. Beslut om förlängning bör fattas senast vid närmast därefter följande sammanträde.

Alltjämt bör följd-motion till framställning från något riksdagens verk få avlämnas enligt samma regler, som gäller för motion i anledning av annan proposition än budgetpropositionen.

Utskotten inväntar normalt motionstidens utgång, innan de i sak börjar taga ställning till ett ärende. Så sker emellertid icke vid snabbbehandling; då förkortas i själva verket motionstiden, där den ej helt sättes ur spel. Detta måste betraktas såsom otillfredsställande. I vissa fall föreligger dock på grund av ett ärendes särskilda beskaffenhet synnerliga skäl för skyndsamt avgörande av ärendet. Utredningen finner det emellertid angeläget, att motionstiden aldrig helt får sättas ur spel och att förkortning icke får förekomma utan särskilda garantier mot missbruk. Dessa garantier bör angivas i riksdagsordningen. Utredningen föreslår, att motionstiden för följd-motioner i visst ärende skall kunna förkortas endast genom beslut av riksdagen och endast på förslag av regeringen. Uppenbart är att förkortning ej bör i normala fall ske i fråga om följd-motioner till budgetpropositionen.

I frågor som omedelbarligen föranleds av något av riksdagen fattat beslut eller av annan under riksmötet inträffad händelse, bör enligt utredningens mening motion alltjämt kunna få avlämnas så länge riksmötet pågår. Utredningen förutsätter att nuvarande praxis i fråga om stadgandets tillämpning bibehålles.

Vid ett par tillfällen, bland annat i prop. 1948:244, har föreslagits, att motion skall kunna ingivas till kammarens kansli och icke som nu kunna avlämnas endast vid sammanträde. Förslaget har emellertid avböjts under hänvisning till att motionärs närvaro vid sammanträde var av väsentlig betydelse eller till att talmannen eller sekreteraren understundom kunde antagas vilja inhämta upplysningar av motionären eller samråda med honom rörande formuleringen av motionens hemställan eller liknande. I praxis har det emellertid numera tillåtits att annan motionär än huvud-motionären avlämnar motion. Vad angår samrådet mellan motionären och talmannen eller sekreteraren torde ett sådant samråd otvivelaktigt kunna vara av värde, något som talar för att motion bör den sista dagen av motionstiden väckas vid sammanträde. Antalet motioner kan å andra sidan vara så stort den sista motionsdagen, att erforderligt samråd icke kan äga rum. För riksdagsledamöterna skulle det vara en fördel, om motionerna kunde ingivas direkt till riksdagens kansli. Särskilt påfallande är olägenheten för närvarande, ifall sista motionsdagen är dag, då bordläggnings-sammanträde hålles. Utredningen får därför föreslå, att motion alltid avlämnas genom att ingivas till riksdagens kansli. Härigenom vinnes, att motionstiden

kan fixeras till mera bestämd tid än för närvarande, då motionstiden för följd-motioner utlöper å sammanträdesdag (jfr ovan). Ingivandet bör ske å expeditionstid genom motionären eller en av motionärerna personligen. Det får förutsättas, att motionär, liksom redan ofta är fallet, före sista motionsdagen tar erforderlig kontakt med talmannen eller sekreteraren i form-frågor.

Enligt Ost 17 § bör motion avlämnas i två exemplar, av vilka det ena bilägges protokollet och det andra överlämnas till vederbörande utskott. Det har emellertid visat sig, att detta antal icke är tillräckligt. Därutöver bör finnas ett exemplar, som omedelbart kan sändas till tryckning, och ett exemplar för pressen. Utredningen anser därför att motion *bör* ingivas i fyra exemplar.

I enlighet med vad nu anförts har i 5 § första stycket föreskrivits, att vid lagtima riksmöte avlämnas motion inom två veckor från den dag då riksmötet inletts. Enligt andra stycket må utan hinder av vad i första stycket sägs motion med anledning av budgetpropositionen avlämnas inom trettio-en dagar och motion med anledning av annan proposition eller av framställning från någon under riksdagen lydande myndighet avlämnas inom två veckor eller den längre tid, högst fyra veckor, som riksdagen med hänsyn till infallande helg eller ärendets synnerliga vikt eller omfattning beslutar. Motionstiden räknas från den dag då propositionen eller framställningen anmälts vid sammanträde med riksdagen. Om riksdagen med hänsyn till ett ärendes särskilda beskaffenhet finner synnerliga skäl föreligga för skyndsamt avgörande av ärendet, må riksdagen enligt vad i tredje stycket stadgas på regeringens förslag besluta om förkortning av sådan motionstid som i andra stycket sägs. Slutligen gäller enligt fjärde stycket, att i frågor som omedelbarligen föranledes av något av riksdagen fattat beslut eller av annan under riksmötet inträffad händelse motion må avlämnas så länge riksmötet pågår.

Enligt tilläggsbestämmelserna första stycket avlämnas motion genom att ingivas till riksdagens kansli. Den bör ingivas i fyra exemplar. Jämlikt andra stycket får yrkande om förlängning av motionstid ej framställas senare än vid andra sammanträdet efter det, då propositionen eller framställningen anmälles. Beslut om förlängning fattas senast vid närmast där-efter följande sammanträde.

6 §

Motionstider vid urtima riksmöte

Vid extra session kan följd-motion väckas enligt samma regler som gäller vid vår- och höstsession. Däremot förekommer, såsom ovan framhållits, ingen allmän motionstid vid extra session. Enligt uttalande av särskilda utskottet år 1948 (utl. nr 1 s. 29) bör vid extra session tillämpas ovan näm-

da bestämmelse i RO 55 § 1 mom. femte stycket, vilken medger motion i anledning av under riksdagen inträffad händelse. Med stöd av detta lagrum bör jämlikt uttalande i samma utlåtande motionsrätt också medgivas, om kammare beslutar att vid extra session upptaga ämne som enligt uppskovsbeslut skulle ha upptagits vid den följande höstsessionen.

Utredningen. Vid urtima riksmöte bör liksom nu icke förekomma någon allmän motionstid. Däremot bör följdmotion till proposition kunna avgivas enligt samma regler som vid lagtima riksmöte. Har riksdagen kallats till urtima riksmöte på grund av framställning från riksdagsledamöter, bör enligt utredningens mening motionsrätt föreligga i den eller de frågor som föranlett kallelsen. I själva kallelsen bör dessa frågor angivas. Att anknyta en sådan motionsrätt till stadgandet i RO 55 § 1 mom. femte stycket om motionsrätt i fråga som föranledes av någon *under »riksdagen»* inträffad händelse synes emellertid mindre lämpligt. Ifrågavarande motionsrätt bör i stället uttryckligen angivas i riksdagsordningen. Motionstiden bör vara kort, och utredningen föreslår, att den fastställs till fyra dagar. Likaledes bör motionsrätten för det fall att man vid urtima riksmöte beslutar att till avgörande upptaga från föregående riksmöte uppskjutet ärende klart framgå av riksdagsordningen. Motionstiden bör i sistnämnda fall lämpligen begränsas till en vecka från dagen för beslutet. Med hänsyn till vad här anförts torde vid urtima riksmöte icke erfordras någon motionsrätt »i frågor som omedelbarligen föranledes av något av riksdagen fattat beslut eller av annan under riksmötet inträffad händelse». Att framställning till riksdagen från någon under riksdagen lydande myndighet behandlas under urtima riksmöte torde icke vara att vänta. Ett stadgande om följdmotion i anledning av sådan framställning under urtima riksmöte synes därför icke påkallat.

I enlighet med vad nu anförts föreskrives i 6 § första stycket, att vid urtima riksmöte må motion avlämnas med anledning av proposition. Därvid skall vad i 5 § andra och tredje styckena stadgas om motionstid äga motsvarande tillämpning. Har riksdagen kallats till urtima riksmöte enligt 1 kap. 3 § andra stycket, må jämlikt 6 § andra stycket motion i fråga som föranlett kallelsen avlämnas inom fyra dagar från den dag då riksmötet inletts. I tredje stycket stadgas, att om riksdagen vid urtima riksmöte beslutar att till avgörande upptaga från föregående riksmöte uppskjutet ärende, må motion i ärendet avlämnas senast inom en vecka från dagen för beslutet.

7 §

Förslag från utskott

Riksdagens utskott har enligt gällande bestämmelser att meddela utlåtanden och avgiva förslag i *anledning av* dit hänvisade frågor. De kursiverade orden,

som insköts år 1909, brukar sägas ange, att varje utskott har rätt till så kallat begränsat initiativ. Enligt uttalande av 1907 års sakkunniga (Bih. 1908: 2: 2: 2: 1 s. 53) avsågs att bereda utskotten möjlighet att i 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 sades avsikten icke vara att ge utskotten rätt att underkasta förslagen en sådan omarbetning, som skulle innebära ett övergivande av de till grund för dem liggande principerna.¹ I Malmgrens grundlagskommentar (RO 37 § 1 n.) säges grundlagsstadgandet ge utskotten rätt att framföra »självständiga förslag inom ramen av den väckta frågan». Gränsen mellan detta begränsade initiativ och verkligt initiativ är emellertid flytande och oklar. Utskotten torde begagna sin begränsade initiativrätt med försiktighet.

Utskotten kan sålunda icke med stöd av sin begränsade initiativrätt i princip anhängiggöra ett nytt ärende. Några utskott äger emellertid rätt till så kallat obegränsat eller självständigt initiativ inom viss del av sitt kompetensområde. Med stöd av denna rätt kan de hos kamrarna anhängiggöra ärenden. Dessa utskott är konstitutionsutskottet, bevillningsutskottet och bankoutskottet. Enligt RO 38 § 1 mom. har konstitutionsutskottet bland annat att granska rikets grundlagar, lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, vallagen, stadgan om ersättning för riksdagsmannauppdragets fullgörande och riksdagsstadgan samt att hos riksdagen föreslå de ändringar däruti, som utskottet anser högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa. Utskottets rätt till självständigt initiativ i dessa frågor framhäves mycket starkt i riksdagsordningen, något som torde bero på att förslag om grundlagsändring kunde före år 1866 icke väckas i stånden. Jämlikt RO 40 § 1 mom. äger bevillningsutskottet, som av ålder haft ett särskilt ansvar för bevillningsfrågorna, i dessa frågor föreslå vad det anser billigt och nyttigt. Bankoutskottet har enligt RO 41 § 1 mom. bland annat att undersöka och utreda riksbankens och riksgäldskontorets styrelse och tillstånd samt att föreslå föreskrifter om dessa verks förvaltning. Även bankoutskottets rätt till självständigt initiativ i de angivna frågorna är starkt markerad, något som hänger samman med den förmansställning till riksbank och riksgäldskontor, som utskottet sedan gammalt intagit. Det må erinras att konstitutionsutskottets och bevillningsutskottets rätt att självständigt avgiva förslag i nämnda ämnen fanns upptagen i 1809 års regeringsform i dess ursprungliga lydelse (81 § respektive 70 §) samt bankoutskottets redan från början i 1866 års riksdagsordning (32 §).²

I praxis har de nämnda utskotten endast relativt sparsamt begagnat sin

¹ Före år 1909 hade avsaknaden av begränsat initiativ kompensats av att tiden för följdmotioner var obegränsad och utskottsledamot därför kunnat i kammaren väcka motion, som erfordrades för att ge utskottet önskad handlingsfrihet vid beredning av en proposition.

² Enligt Reuterskiölds grundlagskommentar (RO 39 § 3 n.) äger även statsutskottet självständigt initiativ.

rätt att med stöd av sitt självständiga initiativ anhängiggöra ärenden. Under åren 1960—62 skedde det för konstitutionsutskottets del i ett fall, för bevillningsutskottets del i intet och för bankoutskottets del i tre. Härvid har bortsetts från de fall, då memorial avgivits i anledning av framställning från riksdagens verk eller där vederbörande utskott till följd av grundlag eller annan författning haft att avge memorial om t. ex. verkställd granskning eller om gemensam omröstning eller där utskottet begärt uppskov med behandlingen av ärende.

Utredningen. Rätt att självständigt avge förslag till riksdagen tillkommer för närvarande endast konstitutionsutskottet, bevillningsutskottet och bankoutskottet, och även för deras del är rätten begränsad till vissa delar av de ämnen, som faller inom deras kompetensområden. Att dessa utskott sedan gammalt tillerkänts sådan rätt på ifrågavarande områden betingades på sin tid av särskilda skäl. Dessa skäl är ännu giltiga. I övrigt ägde emellertid varken dessa utskott eller de andra utskotten någon som helst rätt till initiativ. En begränsad initiativrätt infördes för samtliga utskott år 1909. Enligt utredningens mening bör utskott numera tillerkännas generell rätt till självständigt initiativ. Det kan knappast göras gällande, att behovet av initiativrätt är starkare på de områden, där sådan rätt nu föreligger, än på övriga områden. Man skulle vidare därigenom komma ifrån den svåra gränsdragningen mellan begränsat och obegränsat initiativ. Det ligger därjämte i linje med utredningens strävan att på olika sätt stärka riksdagens maktställning, att generellt tillerkänna utskotten rätt att vart och ett inom sitt område avgiva förslag till riksdagen. Det torde mot en sådan ordning icke med fog kunna göras gällande, att den i alltför hög grad skulle öka riksdagens arbetsbelastning. Såsom ovan anförts har de utskott, som för närvarande äger rätt till självständigt initiativ, använt denna rätt endast relativt sparsamt.

Vissa begränsningar av ifrågavarande rätt att anhängiggöra ärenden bör dock göras. Sålunda bör självständig förslagsrätt tillerkännas endast ständigt utskott. Undantag bör vidare göras för allmänna beredningsutskottet, som enligt utredningens förslag bereder alla ärenden, som *icke* tillhör annat utskotts beredning. Slutligen bör finansnämndens och lagnämndens rätt till självständigt initiativ begränsas till ämne, som uteslutande tillhör sådan nämnds beredning. Det synes nämligen icke lämpligt att självständiga förslag i samma ämne kan avgivas av t. ex. både finansnämnd och finansutskott. Utskott, som ej äger rätt till självständigt initiativ, bör alltjämt ha rätt till begränsat initiativ i likhet med vad nu gäller (se 3 kap. 13 §).

I enlighet med vad här anförts har i 7 § första stycket upptagits ett stadgande att ständigt utskott äger inom sitt område, finansnämnden och lagnämnden dock endast i ämne som uteslutande tillhör sådan nämnds be-

redning, avgiva förslag till riksdagen. Enligt andra stycket tillkommer sådan förslagsrätt ej allmänna beredningsutskottet.

8 §

Framställning från myndighet lydande under riksdagen

Till riksdagens verk räknas för närvarande riksbanken, riksgäldskontoret och riksdagens ekonomibyrå, riksdagsbiblioteket, justitieombudsmannen och hans expedition, militieombudsmannen och hans expedition, riksdagens revisorer och deras kansli samt Nordiska rådets svenska delegation och dess kansli.¹

Riksdagens verk skall i överensstämmelse med vad som för vart och ett av dem är särskilt angivet i lag eller annan författning (instruktion eller reglemente) avgiva särskilda berättelser. Riksdagens ombudsmän skall enligt RF 100 § årligen avlämna en ämbetsberättelse. I denna äger ombudsman även avge förslag i lagärende (jfr del 2 s. 332). Årsredogörelser skall vidare avlämnas av riksbanken (riksbankslagen 37 §), riksgäldskontoret (reglementet 51 §), riksdagsbiblioteket (reglementet 5 §) samt Nordiska rådets svenska delegation (reglementet 6 §). I sistnämnda fall skall berättelsen ingivas till regeringen. Riksdagens revisorer skall jämlikt sin instruktion 6 § avgiva berättelser över sin revision av statsverket, av riksbanken samt av riksgäldskontoret. De äger vidare avlämna särskild revisionsberättelse i visst ämne. Vart och ett av verken med undantag av riksbanken upprättar vidare årligen petitaförslag. Dessa sammanställs av riksgäldskontoret och överlämnas till finansdepartementet för att intagas i budgetpropositionen (se nedan under 6 kap.).

Därutöver förekommer att ett riksdagens verk i ett särskilt ärende inkommer med en framställning, som kan föranleda beslut av riksdagen. Sådan framställning ingives i regel till bankoutskottet och verket hemställer att utskottet måtte föreslå riksdagen att fatta ett visst beslut. Oftast rör det sig om en framställning från riksbanken eller riksgäldskontoret i löne- eller pensionsärende. Det har även förekommit, att något riksdagens verk erhållit i uppdrag att företaga utredning i visst ärende och inkomma med förslag.

Den rätt som tillkommer ett riksdagens verk att göra framställning i särskilt ärende har i vissa fall kommit till uttryck i instruktion eller reglemente. Sålunda åligger det delegerade för riksdagens verk (instruktionen 2 §) att hos bankoutskottet föreslå utfärdande av de nya eller ändrade bestämmelser, som för riksdagens verk kan föranledas av ändringar i de för den övriga statsförvaltningen gällande avlönings- och pensionsbestämmelserna, i den mån de delegerade icke själva erhållit bemyndigande att utfärda sådana bestämmelser.

¹ Se Petrén, Förvaltningsrättslig tidskrift 1958 s. 151 ff.

Genom att framställning från riksdagens verk i särskilt ärende i allmänhet ingives direkt till utskott och före år 1950 (jfr ovan s. 68) blev allmänt känd först med utskottets betänkande i ärendet, kunde det tidigare vara naturligt att säga, att ärendet i fråga anhängiggjordes på utskottets initiativ.¹ Sedan sådan framställning numera, även om den ingives till utskott, blir föremål för remiss till utskott i kamrarna, torde det vara riktigare att säga, att ärendet i fråga anhängiggöres genom själva framställningen.

Utredningen. Alltsedan 1949 års revision av riksdagens arbetsformer har frågan om handläggningen av framställningar från riksdagens verk varit föremål för uppmärksamhet. Resultatet härav har blivit detaljerade och omständliga bestämmelser i ämnet. För att vinna större enkelhet och klarhet förordar utredningen, att varje framställning från något riksdagens verk, vilken kan föranleda beslut av riksdagen, skall liksom propositioner och motioner avlämnas till riksdagen. Detta innebär i själva verket ett fullföljande av den ändring av RSt 21 §, som företogs år 1961, varigenom det blev kamrarnas sak att remittera framställningarna till utskott. Vidare bör termen »riksdagens verk» ändras till »myndighet lydande under riksdagen».² Anordningen att framställningen ingives direkt till riksdagen lägger ej hinder i vägen för att det utskott, inom vars kompetensområde en under riksdagen lydande myndighet hör, självt inom ramen för sin egen initiativrätt framlägger de förslag i fråga om myndigheten, vilka utskottet anser erforderliga. Anordningen förutsätter emellertid, att det i lag, instruktion eller reglemente är stadgat om och i vad mån en under riksdagen lydande myndighet äger ingiva framställningar till riksdagen. Att riksbanken, riksgäldskontoret och ombudsmännen skall äga sådan rätt, bör ej sättas i fråga. En framställning bör på samma sätt som en motion ingivas till riksdagens kansli och anmälas av talmannen vid sammanträde. Sådan anmälan bör ske utan dröjsmål efter det att framställningen utdelats till riksdagens ledamöter. Därefter löper sedvanlig motionstid för följdmotioner. Någon särskild tid, inom vilken framställning från myndighet, lydande under riksdagen, skall vara ingiven, torde icke behöva fastställas. Riksdagen bör i vanlig ordning kunna uppskjuta behandlingen av ärendet till följande lagtima riksmöte under valperioden.

I enlighet med det anförda har i 8 § upptagits en bestämmelse att om framställning till riksdagen från riksbanken, riksgäldskontoret, riksdagens ombudsmän och annan under riksdagen lydande myndighet är särskilt stadgat. Enligt tilläggsbestämmelserna skall framställning ingivas till riksdagens kansli och anmälas av talmannen vid sammanträde med riksdagen.

¹ Malmgren uttalar sålunda (Sveriges författning 1: 2, 2 uppl., 1958, s. 367), att riksdagens verk väl kan framföra önskemål, men att kamrarna ej är förpliktade att fatta beslut i saken, där icke vederbörande utskott med begagnande av sitt initiativ tar upp frågorna som egna förslag.

² Beträffande de av utredningen föreslagna förvaltningsbestämmelserna för riksdagen hänvisas till 6 kap.

Anmälan skall ske utan dröjsmål efter det att framställningen utdelats till riksdagens ledamöter.

9 §

Anmälan av vilande beslut

Konstitutionsutskottet anmäler under den första »riksdagen» efter ett val till andra kammaren för slutligt beslut sedan föregående valperiod vilande beslut i grundlagsärenden. Enligt utredningen mening bör denna utskottets uppgift lagfästas. Det bör vidare stadgas, att det jämväl skall ankomma på utskottet att till riksdagen anmäla vilande beslut i ärende angående riksdagsordningen.

Enligt vad som föreslås i 4 kap. 8 § första stycket skall slutligt beslut i ärende angående grundlag eller riksdagsordningen fattas vid första riksmöte under den valperiod som följer på den under vilken det vilande beslutet i ärendet fattades, såvida riksdagen icke uppskjuter avgörandet till annat lagtima riksmöte under valperioden. Har valperiod förkortats på grund av urtima val och har till följd därav slutligt beslut icke fattats under ifrågasvarande valperiod, skall enligt 4 kap. 8 § andra stycket ärendet avgöras vid första riksmöte under närmast följande valperiod. Med utgångspunkt från de tidsgränser, som följer av vad här anförts, bör konstitutionsutskottet anmäla vilande beslut i ärende angående grundlag eller riksdagsordningen.

I enlighet med det anförda har i 9 § upptagits ett stadgande, att på konstitutionsutskottet ankommer att till riksdagen för slutligt beslut anmäla vilande beslut i ärende angående grundlag eller riksdagsordningen.

10 §

Misstroendeförklaring

Enligt FRF 9 kap. 4 § äger riksdagen på yrkande av ledamot förklara, att statsråd icke åtnjuter riksdagens förtroende, dvs. besluta misstroendeförklaring. De statsrättsliga konsekvenserna av en misstroendeförklaring regleras i FRF 3 kap. 4 § och har, förutom i motiven till den sist angivna paragrafen i förslaget till regeringsform, belysts i det principiella avsnittet om »parlamentarismen». Förevarande paragraf i förslaget till riksdagsordning avser formerna för anhängiggörande av ett yrkande om misstroendeförklaring. Den innehåller i anslutning härtill regler angående tidpunkten för ärendets avgörande, bland annat avseende att bereda skydd mot överrumpningsförsök (jfr del 2 s. 147).

Yrkande om misstroendeförklaring bör få framställas endast vid sammanträde med riksdagen och alltså icke i form av motion. Yrkandet bör framföras muntligen. Någon utskottsberedning bör icke få komma i fråga;

härom hänvisas till 3 kap. 1 §. Det bör ankomma på talmannen att, efter samråd med statsministern eller i dennes frånvaro med annat statsråd, bestämma vid vilket sammanträde ärendet skall upptagas till avgörande. Längre än till tredje sammanträdet efter det då yrkandet framställdes bör man dock icke kunna vänta. Av de föreslagna bestämmelserna följer, att ärendet i regel icke kommer att avgöras vid det sammanträde vid vilket det anhängiggjorts. På föredragningslistan bör sådant bordlagt ärende alltid uppföras såsom första punkt; en föreskrift härom har upptagits i 1 kap. 13 § tilläggsbestämmelserna.

I enlighet med det anförda stadgas i 10 §, att yrkande om misstroende-förklaring må framställas endast vid sammanträde med riksdagen samt att ärendet ej må upptagas till avgörande senare än vid tredje sammanträdet efter det då yrkandet framställdes. Enligt tilläggsbestämmelserna bestämmer talmannen, efter samråd med statsministern eller i dennes frånvaro annat statsråd, vid vilket sammanträde ärendet skall upptagas till avgörande.

11 §

Interpellation

I Ost 20 § 2 mom. föreskrives, att interpellation skall vara skriftligen uppställd och av bestämt innehåll samt vara försedd med särskild motivering. Interpellation skall uppläsas i kammaren och där avlämnas i tre exemplar. Kammaren beslutar, huruvida interpellationen skall få framställas eller icke; beslut härom skall fattas utan föregående överläggning (jfr RO 52 § tredje stycket). Begäres bordläggning, skall interpellationen vila till nästa sammanträde, då kammaren avgör huruvida interpellationen får framställas eller ej. Har kammaren medgivit att interpellationen får framställas, skall talmannen ofördröjligen låta vederbörande statsråd få del av interpellationen. Att kammare avgör huruvida en interpellation får framställas har motiverats med att interpellationer till skillnad från enkla frågor icke är av »helt informatorisk karaktär» (se kamrarnas enskilda utskotts utl. 1938: 1 s. 7).

Någon skyldighet för statsråd att besvara en interpellation är icke föreskriven. Avser statsråd att lämna svar, skall han enligt Ost 20 § 4 mom. meddela talmannen detta, varefter talmannen överenskommer med statsrådet om vid vilket sammanträde svaret skall lämnas. Meddelande härom skall intagas i den dagens föredragningslista samt anslås senast klockan 3 eftermiddagen föregående dag i nedre förstugorna till riksdagens hus och på de platser i övrigt som talmannen beslutar. Vid sammanträdet erhåller statsrådet ordet för svaret i enlighet med den överenskommelse som träffats med talmannen, dock ej före gemensam omröstning eller val. Svaret kan omedelbart före avgivandet utdelas till kammarens ledamöter i tryckt eller stencilerad form. I sådant fall äger statsrådet begränsa sitt

anförande till en sammanfattning av huvudpunkterna i det utdelade svaret. Sedan alla anmälda talare erhållit ordet, skall överläggningen på talmannens hemställen förklaras avslutad. Vederbörande statsråd brukar i förväg låta underrätta interpellanten om dag för interpellationens besvarande samt låta denne få del av svaret.

Enligt Ost 20 § 5 mom. skall kammarens kansli upprätta särskild förteckning över avlämnade spörsmål och deras behandling.

De sakkunniga som tillsattes år 1943 för en revision av riksdagens arbetsformer förordade (SOU 1944: 8 s. 47), att besvarandet av interpellationer och enkla frågor, i den mån detta kunde väntas verka hinderligt för behandlingen av övriga ärenden, förlades till andra sammanträden än kamrarnas arbetsplena. En klar gränsdragning mellan å ena sidan interpellationer och å andra sidan enkla frågor skulle måhända lättare åstadkommas, om man förlade besvarandet av interpellationer och av frågor till olika dagar. 1946 års sakkunniga uttalade (SOU 1947: 79 s. 51) att en särskild dag i veckan borde reserveras för spörsmåls besvarande.

Utredningen. Enligt FRF 9 kap. 5 § äger riksdagsledamot med riksdagens medgivande framställa interpellation till statsråd. Förevarande paragraf avser formerna för interpellations framställande och besvarande.

Nuvarande föreskrifter att interpellation skall vara skriftligen uppställd och av bestämt innehåll samt vara försedd med motivering bör alltjämt gälla. Den nuvarande tidskrävande ordningen att interpellation skall uppläsas vid sammanträde bör däremot enligt utredningens mening frångås. Interpellation bör i stället, i enlighet med vad utredningen föreslagit beträffande proposition och motion, ingivas till riksdagens kansli. Liksom i fråga om motion bör stadgas, att interpellation bör ingivas i fyra exemplar. Sedan den mångfaldigats och utdelats till ledamöterna, bör den utan dröjsmål anmälas av talmannen vid sammanträde.

Det bör alltjämt av skäl som ovan anförts ankomma på riksdagen att besluta, huruvida interpellation skall få framställas. Beslutet bör fattas utan överläggning antingen vid det sammanträde, då interpellationen anmäles eller vid det närmast följande. Medgiver riksdagen att interpellationen framställs, bör talmannen låta vederbörande statsråd få del av interpellationen.

Avser statsråd att besvara interpellation bör han, i enlighet med vad som nu gäller, överenskomma med talmannen om vid vilket sammanträde svaret skall lämnas. Enligt utredningens mening bör det emellertid även föreskrivas, att statsrådet före överenskommelsen med talmannen skall ha samrått med interpellanten om lämplig dag för svarets avlämnande. Meddelande om att interpellation skall besvaras bör anslås samtidigt med kallelsen till sammanträdet, dvs. senast klockan 13 dagen före sammanträdet (se ovan 1 kap. 9 §). Utredningen förordar vidare att svar å interpellationer och spörsmål koncentreras till visst sammanträde i veckan. Möjligheten att

interpellationssvar i förväg utdelas till ledamöterna och att statsrådet i så fall begränsar sitt anförande till en sammanfattning av svaret är enligt utredningens mening i hög grad värdefull och bör bibehållas. Något uttryckligt stadgande om att riksdagens kansli skall upprätta förteckning över interpellationer och spörsmål synes icke påkallat.

Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

12 §

Spörsmål

I utredningens förslag användes termen »spörsmål» som motsvarighet till vad som enligt gällande bestämmelser kallas »enkel fråga för upplysningars inhämtande» (se ovan under FRF 9 kap. 5 §). Enligt Ost 20 § 3 mom. skall enkel fråga vara skriftligen uppställd och av bestämt innehåll utan att vara försedd med särskild motivering. Enkel fråga skall tillställas talmannen i fyra exemplar. Talmannen skall därefter ofördröjligen låta vederbörande statsråd få del av frågan genom kammarens kansli. Beträffande enkel fråga gäller de i Ost 20 § 4 och 5 mom. upptagna bestämmelser, för vilka redogjorts under 11 §, med följande undantag. Stadgande saknas om utdelning till ledamöterna av svar före avgivandet. Vid besvarande av enkel fråga får endast den ledamot, som framställt spörsmålet, och det statsråd, som lämnar svaret, delta i överläggningen (jfr RO 52 § tredje stycket). Kammaren må dock, då viss fråga besvaras, på förslag av talmannen eller annan ledamot besluta upphäva den sålunda stadgade inskränkningen i yttranderätten. Beslut härom skall fattas utan föregående överläggning.

Utredningen. Förevarande paragraf avser formerna för spörsmåls framställande och besvarande. Själva huvudföreskriften, att riksdagsledamot må rikta spörsmål till statsråd, har upptagits i FRF 9 kap. 5 §.

De nuvarande bestämmelserna angående enkel fråga bör i huvudsak gälla beträffande spörsmål men de bör anpassas efter vad utredningen i föregående paragraf föreslagit för interpellation. Alltjämt bör gälla att spörsmål skall vara skriftligen uppställt, av bestämt innehåll och ej försett med motivering. Spörsmål bör ingivas till riksdagens kansli och därefter anmälas av talmannen vid sammanträde. Vad ovan föreslagits i fråga om fastställande av dag för besvarande av interpellation bör gälla även för spörsmål. Svar å spörsmål bör icke i förväg utdelas till ledamöterna. I fråga om debatten i samband med att spörsmål besvaras bör gälla samma inskränkningar som för närvarande.

Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

3 KAP.

Ärendenas beredning

Det svenska utskottsväsendet uppvisar åtskilliga särdrag jämfört med utskottsväsendet i andra länders parlament.¹ Det är i detalj reglerat i grundlag, icke i arbetsordning. Redan detta ger det en fastare struktur än eljest skulle varit fallet. Beredningstväng föreligger praktiskt taget alltid, och utskotten är skyldiga att avge betänkanden över remitterade ärenden.

Den dominerande utskottstypen i den svenska riksdagen är ständigt utskott, dvs. utskott som alltid skall finnas vid varje riksmöte. Bortsett från ärende som rör en kammare enskilt, hör varje riksdagsärende till ett ständigt utskotts kompetensområde; endast genom sammanstämmande beslut av kamrarna kan ett så kallat särskilt utskott tillsättas för beredning av visst ärende. Av vikt är vidare att de ständiga utskotten, liksom de särskilda, är gemensamma för kamrarna och att vardera kammaren utser lika många ledamöter i varje utskott. I utlandet har de gemensamma utskotten, i den mån sådana förekommer, uppgifter att bereda procedurfrågor och att framlägga förslag till sammanjämkning.

Då 1866 års riksdagsordning ersatte den tidigare gällande av år 1810, infördes på ett begränsat område en utskottstyp, som är gängse i många främmande länders parlament, i det att det tidigare allmänna besvärs- och ekonomiutskottet, som var ett gemensamt, ständigt utskott, avskaffades och dess ärenden överfördes till så kallade tillfälliga utskott som vardera kammaren tillsatte inom sig. Denna beredningsform slog dock aldrig rot, och med tillskapandet av det nuvarande gemensamma allmänna beredningsutskottet år 1953 återvände man till den tidigare ordningen. Nämnas bör i detta sammanhang, att enligt RO 36 § 2 mom. äger kammare tillsätta enskilt utskott, bestående av så många ledamöter som kammaren aktar nödigt, om i kammaren väckes fråga som blott rör kammaren enskilt. Bestämmelsen tillkom i samband med 1949 års revision av riksdagens arbetsformer. Något enskilt utskott har dock icke tillsatts under den tid, som därefter förflutit.

Även ärendenas fördelning mellan utskotten är i detalj angiven i grundlag. Enligt 1810 års riksdagsordning skulle grundlagsärenden beredas av

¹ Beträffande framställningar rörande svenskt och utländskt utskottsväsende må hänvisas till Tingsten, Utskottsväsendet, Sveriges riksdag, 11 (1934), Arbetsformerna i främmande länders parlament (SOU 1947: 80) och Hästad, The Parliament of Sweden (1957).

konstitutionsutskottet, statsregleringsärenden av statsutskottet, bevillningsärenden av bevillningsutskottet, bankörenden av bankoutskottet, ärenden rörande allmän lag av lagutskottet och ärenden rörande ekonomisk och administrativ lag av allmänna besvärs- och ekonomiutskottet. Huvudprincipen för fördelningen var sålunda, att ärendena skall fördelas efter statsrättsligt-funktionella grunder, icke efter materiella. Denna huvudprincip för ärendenas fördelning mellan utskotten äger alltjämt giltighet men har i vissa fall frånträtts. Jordbruksutskottets kompetens är sålunda materiellt bestämd. Vidare innebär t. ex. bevillnings- och bankoutskottens befattning med lagärenden undantag från huvudprincipen. Frågan om en övergång till en utskottsindelning efter helt materiella grunder diskuterades av 1946 års sakkunniga för en revision av riksdagens arbetsformer. Resultatet av en sådan övergång skulle bli ett antal fackutskott, som på samma sätt som det dåvarande jordbruksutskottet beredde både lag- och anslagsfrågor. De sakkunniga tog avstånd från en sådan lösning (SOU 1947: 79 s. 55 f.). Ej heller departementschefen ansåg att man i dåvarande läge borde överväga någon mera genomgripande reform av utskottsorganisationen (prop. 1948: 244 s. 67).

Utredningen. Utskottsväsendet i den svenska riksdagen har i huvudsak fungerat väl, och utredningen har icke funnit anledning att förorda någon mera genomgripande omläggning av detta. Ständigt utskott bör alltjämt vara den huvudsakliga utskottstypen, och av riksdagsordningen bör framgå, hur ärendena skall fördelas mellan utskotten. Lagärenden och finansärenden bör i princip beredas av skilda utskott. Några av de ständiga utskotten bör vid sidan av sina beredningsfunktioner ha speciella uppgifter. För beredning av visst eller vissa ärenden bör särskilt utskott kunna till sättas. Något behov av att bibehålla kategorien »enskilt utskott» torde däremot icke finnas.

Utredningens förslag i fråga om utskottsväsendet innebär emellertid i ett par hänseenden betydelsefulla nyheter. Såsom tidigare nämnts föreslås inrättandet av en finansnämnd och en lagnämnd, varigenom ärende skall kunna bli föremål för en ytterligare beredning, i viss mån ersättande den dubbla behandlingen i ett tvåkammerssystem. Vidare föreslås en omläggning av riksdagens budgetberedning; i denna beredning avses finansnämnden spela en samordnande roll.

Förevarande kapitel är så disponerat, att 1 § innehåller bestämmelser om beredningstvång och remiss till utskott. I 2—8 §§ regleras därefter för varje ständigt utskott eller typ av ständigt utskott för sig dess beredningsområde.¹ De övriga uppgifter, som ankommer på de ständiga utskotten, har icke angivits i detta kapitel utan på de ställen i förslaget till regeringsform eller förslaget till riksdagsordning, till vilka de sakligt sett hör. Sedan av-

¹ De ständiga utskotten är angivna i FRF 6 kap. 11 §.

handlas i 9 § särskilt utskott, i 10 § den så kallade uppmjukningsregeln, i 11 § återlämnande av ärende, i 12 § sammansatt utskott, i 13 § utskotts skyldighet att avge betänkande och i 14 § finansnämnden såsom samordnande instans i budgetarbetet. Till sist följer i 15—20 §§ bestämmelser angående utskottsarbetet, varvid i 15 § regleras statsråds tillträde till utskott och statlig myndighets skyldighet att tillhandagå utskott med upplysningar och yttranden, i 16 § tystnadsplikt, i 17 § jäv, i 18 § utskotts rätt att föreslå uppskov med avgörande av ärende, i 19 § utskottens sammanträden och i 20 § omröstning inom utskott.

1 §

Hänvisning till utskott

Enligt RO 55 § 2 mom. kan propositioner, så ock motioner i ämnen som tillhör ständigt utskotts beredning, icke företagas till avgörande i kammare, innan utskott avgivit yttrande däröver. Frågor som rör någondera kammare enskilt kan jämlikt samma moment avgöras genast. Sådana »enskilda» ärenden förekommer endast sällan — till dem hör t. ex. ärenden angående kammarens ordningsstadga — och även de brukar utskottsberedas. Vidare gäller att framställningar från riksdagens verk skall hänvisas till utskott (se ovan s. 66). Det föreligger sålunda beredningstvång i praktiskt taget alla ärenden.

I RO 58 § första stycket stadgas, att när proposition eller motion första gången förekommer i kammare, skall den, såframt ej kammaren genast hänvisar den till utskott, ligga på bordet till nästa sammanträde, då hänvisning till utskott bör ske, om frågan ej nedlägges eller, om den rör kammaren enskilt, eljest blir avgjord. Varje ledamot äger därvid enligt samma stadgande i målet avge yttrande, vilket överlämnas till utskottet. Hänvisningen till utskottet får dock ej fördröjas därav.¹ Enligt RSt 21 § skall detta förfaringsätt tillämpas jämväl vid remiss av framställning från något riksdagens verk. Hänvisning utan bordläggning ingår såsom ett led i så kallad snabbbehandling av ärende. Beträffande återkallande av proposition eller motion hänvisas till vad ovan (s. 57, 65) anförts.

Jämlikt RO 63 § första stycket äger kammare, om ämnet anses fordra ytterligare utredning, återförvisa ett ärende till det utskott, som avgivit betänkande i ärendet. I praxis sker återremiss sällan; för den händelse endast en kammare beslutat återremiss, brukar utskottet blott hemställa, att även denna kammare skall fatta beslut (se t. ex. JU 1960: 16).

Utredningen. Någon anledning att ändra gällande regler angående beredningstvång föreligger enligt utredningens mening icke. Proposition och motion samt framställning från myndighet, som lyder under riksdagen, bör

¹ Denna rätt att avge yttrande vid hänvisning av ärende till utskott användes i praxis främst vid remiss av statsverkspropositionen. Den debatt som då hålles kallas därför remissdebatten.

således för beredning hänvisas till utskott. I fråga om de ärenden i övrigt som kan tänkas förekomma bör det stå riksdagen fritt att besluta hänvisning till utskott. Undantag bör dock göras för ärende angående misstroendeförklaring och medgivande att framställa interpellation. Före hänvisning till utskott bör regelmässigt en bordläggning ske. Möjligheten till snabbehandling bör dock bibehållas.

Även om återremiss förekommer endast sällan, bör möjligheten bibehållas. Det bör även öppnas möjlighet att hänvisa ett ärende för ytterligare beredning till annat utskott än det, som avgivit betänkande i ärendet. Av finansutskott avgivet betänkande, som ej föranlett betänkande av finansnämnden, bör sålunda av riksdagen kunna för ytterligare beredning hänvisas till finansnämnden, liksom ett av lagutskott avgivet betänkande på vilket kan läggas finansiella aspekter. I fråga om betänkande i lagärende som ej tillhör finansnämndens beredning föreslås, att även en minoritet inom riksdagen skall kunna få betänkandet hänvisat till lagnämnden (se 3 §).

I enlighet med det anförda stadgas i 1 § första stycket att proposition och motion samt framställning från myndighet som lyder under riksdagen skall för beredning hänvisas till utskott. Vidare föreskrives att ärende angående misstroendeförklaring eller medgivande att framställa interpellation ej får hänvisas till utskott. Enligt andra stycket skall ärende före hänvisning till utskott bordläggas vid sammanträde, såvida riksdagen icke beslutar omedelbar hänvisning. I tredje stycket stadgas att ärende vari utskott avgivit betänkande må hänvisas till utskott för ytterligare beredning.

2 §

Finansnämnden

Finansnämnden är såsom redan framhållits avsedd icke blott att ge de finansiella ärendena en ytterligare beredning och därigenom i någon mån utgöra en ersättning för den dubbla behandling som tvåkammerssystemet innebär utan även och framför allt att spela en samordnande och sammanhållande roll i riksdagens budgetbehandling. För att möjliggöra denna samordning skall betänkande av finansutskott överlämnas till nämnden; här om hänvisas till 14 §. Med den ställning i budgetarbetet, som finansnämnden sålunda är avsedd att ha, ter det sig enligt utredningens mening naturligt att ärenden angående penning- och länepolitiken samt ärenden av allmän betydelse för budgetarbetet av riksdagen hänvisas direkt till nämnden för beredning. Det är om dessa ärendens beredning, som 2 § handlar.

Ärenden angående penning- och länepolitiken tillhör för närvarande bankokskottets kompetensområde. Enligt RO 41 § 1 mom. åligger det bankokskottet att undersöka och utreda riksbankens och riksgäldskontorets sty-

relse och tillstånd samt bereda ärenden som avser användningen av de under riksgäldskontorets förvaltning stående utlåningsfonderna. I RO 41 § 2 mom. stadgas att till utskottet skall för beredning vidare hänvisas bland annat ärenden angående lagar och författningar rörande såväl riksbanken som andra bankinrättningar samt om rikets mynt.

Vidare må erinras om att bankoutskottet enligt RO 41 § därutöver har följande uppgifter. Utskottet skall jämlikt 1 mom. föreslå och i mål, för vilka utskottet fått sig sådan makt av riksdagen uppdragen, ge föreskrifter om riksbankens och riksgäldskontorets förvaltning samt föreslå vad till fyllandet av riksgäldsverkets behov erfordras. Till utskottet skall efter vad i 2 mom. stadgas hänvisas ärenden om det ekonomiska livets eller särskilda näringsgrenars organisation och förhållanden, vilka ej är av beskaffenhet att böra av annat utskott beredas. Enligt 3 mom. skall vidare till bankoutskottet hänvisas ärenden angående riksdags- och revisionskostnader samt kostnader för riksdagens hus och riksdagens verk (fjortonde huvudtiteln).

Vad angår ärenden av allmän betydelse för budgetarbetet må först erinras om finansplanen och nationalbudgeten. Finansplanen omfattar redogörelser för det ekonomiska läget samt för de samhällsekonomiska och finanspolitiska förutsättningarna för det framlagda budgetförslaget. Den statliga finanspolitiken har genom statsbudgetens ökade omfattning fått vidgad betydelse för hela samhällsekonomin. För att belysa de ekonomiska förhållandena i detta större sammanhang utarbetas en nationalbudget som fogas till finansplanen. Både finansplan och nationalbudget framlägges i budgetpropositionen (statsverkspropositionen). I kompletteringspropositionen lämnas sedan en redogörelse med anknytning till budgetpropositionens finansplan för regeringens syn på det aktuella ekonomiska läget och den ekonomiska politiken mot bakgrunden av bland annat en reviderad nationalbudget. Budgetpropositionen liksom kompletteringspropositionen remitteras visserligen i sin helhet till statsutskottet, men detta utskott tar ingen direkt ställning till finansplanen eller nationalbudgeten och avger följaktligen icke något betänkande över dem. Ej heller i bankoutskottets utlåtande angående granskningen av riksbankens och riksgäldskontorets styrelse och förvaltning förekommer något ställningstagande till finansplan eller nationalbudget. Lika litet kan de uttalanden, som göres under remissdebatten om finansplan och nationalbudget, leda fram till något ställningstagande från riksdagens sida i fråga om den ekonomiska politiken.

I sitt betänkande (SOU 1959: 16) lämnade budgetkommittén en närmare redogörelse för ifrågavarande förhållanden. Kommittén erinrade om att norska stortinget som underlag för sin finansdebatt har ett utlåtande från »finans- og tollkomiteen» över de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken, vilka regeringen uppdragit i samband med framläggande av statsverksproposition och nationalbudget. Budgetkommittén föreslog att finansplanen med nationalbudgeten vid riksdagens början skulle remitteras till

något riksdagens organ. Ett utlåtande i ämnet från detta organ borde föreligga senast i mitten av februari. Detta utlåtande skulle ligga till grund för en särskild finansdebatt under senare hälften av februari. Härvid förutsatte budgetkommittén, att utlåtandet över finansplanen och nationalbudgeten fick en *allmän och principiell karaktär* på samma sätt som bankoutslottets dechargeutlåtande och icke innebar en definitiv fastlåsning av vare sig den totala utgiftsramen eller beskattningens storlek. Även om remissen formellt borde gälla finansplanen och nationalbudgeten, måste givetvis organet i fråga anses oförhindrat att lägga jämväl övriga delar av budgetpropositionen till grund för sin bedömning, eftersom finansplanen och i viss mening även nationalbudgeten innehåller en summering av utgifterna på såväl drift- som kapitalbudgeten.

Utlåtandet över finansplanen och nationalbudgeten borde enligt budgetkommittén utmyнна i en *omförmälan* för riksdagen angående organets behandling av finansplanen och nationalbudgeten på samma sätt som nu sker beträffande avsnittet om penning- och valutapolitiken i bankoutslottets dechargeutlåtande. Till bankoutslottets omförmälan brukar i allmänhet vara knuten en motivering med allmänna synpunkter. På samma sätt brukar merendels minoriteten (minoriteterna) avge en reservation (reservationer) med alternativa synpunkter, vilken ävenledes utmyन्नar i en omförmälan. I kamrarna har talmännen ställt proposition på att den under avsnittet gjorda omförmälan måtte läggas till handlingarna med godkännande antingen av utskottets uttalande eller av uttalande enligt reservation. Enligt budgetkommitténs mening borde motsvarande förfarande tillämpas beträffande det förutsatta utlåtandet över finansplanen och nationalbudgeten. Finansdebatten i anledning av detta utlåtande torde få ungefär samma karaktär som den penningpolitiska dechargedebatten kring bankoutslottets memorial beträffande riksbankens förvaltning. Om riksdagen fann det lämpligt, kunde därför finansdebatten samordnas med denna debatt. Budgetkommittén hade emellertid endast velat peka på sistnämnda möjlighet och icke velat förorda några bestämda regler härvidlag. Om man på detta sätt fick en särskild finansdebatt, kunde denna i viss mån komma att påverka uppläggningsen av »remissdebatten» i så måtto, att diskussionen rörande den ekonomiska politiken och den allmänna finanspolitiken i remissdebatten blev något mindre utförlig, varigenom i stället andra frågor kunde få större utrymme. En sådan förskjutning i remissdebattens innehåll var emellertid icke ett nödvändigt element i den ordning för finansdebatten som budgetkommittén tänkt sig utan fick bli helt beroende av den praxis, som efter hand kunde utbilda sig inom riksdagen.

Uppgiften att avge utlåtande över finansplan och nationalbudget borde enligt budgetkommittén icke anförtros åt något av de befintliga ständiga utskotten utan åt en samordnande instans för riksdagens budgetarbete, av kommittén kallad budgetdelegationen. Denna svarar närmast mot den av

författningsutredningen föreslagna finansnämnden (jfr nedan under 14 §).¹

Beträffande ärenden i övrigt av allmän betydelse för budgetarbetet må erinras om, att budgetkommittén föreslog, att den samordnande instansen för riksdagens budgetarbete även borde vara riksdagens centrala organ för alla budgettekniska frågor. I detta sammanhang bör nämnas, att enligt författningsutredningens förslag skall närmare bestämmelser om de grunder enligt vilka statsbudgeten skall uppställas givas i en särskild budgetlag (se FRF 8 kap. 2 §).

Utredningen

Det synes utredningen lämpligt, att ärenden angående riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet beredes av finansnämnden. Vidare bör ärenden angående lagar och författningar rörande riksbanken och riksgäldskontoret höra till finansnämndens kompetensområde. I anknytning härtill må nämnas, att i del 2 s. 512 förordats en utredning i syfte att överföra mynt-rätten till riksdagen. Även om en sådan ändring icke kommer till stånd, bör ärenden angående lagen om rikets mynt hänvisas till finansnämnden, varvid hänvisningen får ske med stöd av 10 §. Det synes icke erforderligt att i lagtexten särskilt ange, att ärende angående användningen av de under riksgäldskontorets förvaltning stående utlåningsfonderna skall beredas av finansnämnden.

Med vad här föreslagits kommer huvuddelen av bankoutskottets uppgifter att överföras till finansnämnden. Det kan emellertid i själva verket lika gärna sägas, att förslaget innebär att bankoutskottets verksamhetsområde utvidgas och att utskottet med hänsyn till de samordnande uppgifterna får ändrad benämning.

Vad angår bankoutskottets övriga uppgifter må erinras om att riksgäldsverkets inkomster och utgifter enligt utredningens förslag skall icke blott upptagas på utan även tillhöra statsbudgeten. Utredningen förordar att dessa budgetärenden skall överföras till finansutskott (se nedan under 6 §). Lagärenden angående andra bankinrättningar än riksbanken bör beredas av lagutskott, till vars beredning redan nu hör lagärenden angående försäkringsväsendet. Ärenden angående det ekonomiska livets eller särskilda näringsgrenars organisation och förhållanden överfördes vid 1949 års revision av riksdagens arbetsformer till bankoutskottet. Såsom exempel nämndes därvid socialiseringsfrågor, ärenden avseende priskontroll och begränsning av bolagsvinster, liksom näringslagfrågor av mera principiell natur, exempelvis rörande näringsfriheten (SOU 1947: 79 s. 60 f.). Undantag göres emellertid i RO 41 § för ärenden av sådant slag, vilka är av beskaf-

¹ Frågan om en reell utskottsberedning av finansplanen berördes sedermera i motionen 1960 II: 644 av herrar Antonsson och Hansson i Önnarp (cp), inom konstitutionsutskottet vid höst-sessionen 1960 samt i motionerna 1961 I: 179 av herr Sveningsson (h) m. fl. och II: 205 av herrar von Friesen (fp) och Braconier (h). Härom hänvisas till vad som anföres under 14 §.

fenhet att böra beredas av annat utskott. Detta undantag har förorsakat avgränsningsproblem, särskilt vad beträffar förhållandet mellan bankoutskottet och lagutskott; även beskrivningen av lagutskotts kompetensområde innehåller undantagsklausul av samma slag (se nedan under 7 §). I praxis har den avsedda koncentrationen av de ifrågavarande ärendena icke kunnat genomföras. Ärenden angående prisregleringslagen har sålunda genomgående beretts av lagutskott, och utvidgningen av bankoutskottets område har begränsats till vissa allmänna näringspolitiska frågor. I överensstämmelse med den inledningsvis angivna allmänna fördelningsprincipen föreslår utredningen att ifrågavarande ärenden beredes av lagutskott, om de är att anse som lagärenden, av finansutskott, om de är att anse som budgetärenden, samt i övrigt av allmänna beredningsutskottet. I fråga om de ärenden, som hänvisas till finansutskotts beredning, erhåller finansnämnden tillfälle att avge eget betänkande. Övriga ärenden kan, om riksdagen så anser erforderligt, av riksdagen hänvisas till finansnämnden för ytterligare beredning.

Utredningen vill i detta sammanhang erinra om att bankoutskottets uppgift att enligt riksdagens bemyndigande ge föreskrifter om riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet enligt FRF 8 kap. 8 § första stycket skall övertagas av finansnämnden samt att utskottets uppgift att pröva och avgöra besvär enligt FRO 6 kap. 3 § tredje stycket skall överföras på riksdagens förvaltningsdelegation.

Med den centrala samordnande uppgift som skall tillkomma finansnämnden, nämligen att främst från statsfinansiell och samhällsekonomisk synpunkt bedöma samtliga ärenden som beretts av finansutskott, bör enligt utredningens mening förenas uppgiften att avge betänkande över finansplan och nationalbudget. Budgetpropositionen och kompletteringspropositionen bör i dessa delar remitteras *direkt* till finansnämnden. Detsamma bör gälla annat riksdagsärende (eller del av ärende) som avser budgetläget eller de allmänna riktlinjerna för finanspolitiken eller det ekonomiska läget och den ekonomiska politiken. Beträffande beredning av finansplan och nationalbudget kan utredningen ansluta sig till vad budgetkommittén anført. Nämndens betänkande bör utmynna i förslag till uttalande(n), och vid behandlingen i riksdagen bör proposition kunna ställas på att sådant uttalande eller annat uttalande, som reservationsvis fogats till finansnämndens yttrande, måtte godkännas av riksdagen.

De stora ekonomiska debatterna i riksdagen kommer, om utredningens förslag förverkligas, att ske i anslutning till betänkanden, som avgivits av finansnämnden. Den nuvarande remissdebatten bör delas upp i två debatter, en allmän politisk debatt i anslutning till regeringsdeklarationen vid riksmötets början i oktober — då föreligger ännu icke budgetpropositionen — samt en finansdebatt i anslutning till finansnämndens betänkande över finansplan och nationalbudget i budgetpropositionen. Det är av vikt att detta betänkande kommer så tidigt som möjligt under våren. Det blir vidare tillfälle

till finansdebatt i anslutning till nämndens betänkande om granskningen av riksbankens verksamhet (penning- och valutapolitiken) samt nämndens betänkande om finansplan och nationalbudget i kompletteringspropositionen. Sedan erfarenhet vunnits av den nya ordningen, kan det finnas anledning att överväga en samordning av debatten om budgetpropositionens finansplan och nationalbudget samt debatten om penning- och valutapolitiken.

Även ärenden angående budgetlagen samt andra lagar och författningar rörande statsbudgeten bör direkt hänvisas till finansnämnden.

Vidare må nämnas att det enligt 14 § ankommer på finansnämnden att sammanställa statsbudgeten för det närmast följande budgetåret och anmäla denna för riksdagen.

Person som är ledamot av finansutskott bör icke samtidigt vara ledamot av finansnämnden. Förutom principiella skäl talar även praktiska skäl häremot, eftersom det kan väntas, att båda uppdragen kommer att bli arbetstyngda.

Utredningen vill understryka betydelsen av att finansnämnden utrustas med ett effektivt kansli. I detta bör ingå tjänstemän, som har samhälls-ekonomisk och statsfinansiell utbildning. Det är naturligt att kansliet fortlöpande sammanställer och analyserar väsentliga fakta angående utvecklingen inom nämndens område.

I enlighet med det anförda har i 2 § stadgats att till finansnämnden hänvisas ärende angående finansplan och nationalbudget samt riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet ävensom ärende angående lag eller annan författning rörande statsbudgeten, riksbanken och riksgäldskontoret.

3 §

Lagnämnden

Beredningen av lagärenden ankommer för närvarande icke blott på lagutskott utan även på andra utskott. Konstitutionsutskottet, bevillningsutskottet och bankoutskottet har sålunda samtliga att bereda vissa grupper av lagärenden. Behovet av samordning mellan de lagberedande utskotten har emellertid icke varit lika framträdande som i fråga om de budgetberedande. Förslaget om inrättandet av en lagnämnd motiveras ej heller av att det föreligger ett påtagligt behov av samordning mellan de lagberedande utskotten. Motiveringen är i stället, att det i fråga om lagärenden, vilka ej sällan är omfattande och komplicerade, bör finnas en instans som skall kunna ge dessa ärenden en ytterligare beredning, om så anses erforderligt. Såsom tidigare framhållits kan lagnämnden liksom finansnämnden i detta hänseende sägas utgöra en ersättning för den dubbla behandling som ett tvåkammerssystem erbjuder.

För att garantera att en sådan ytterligare beredning verkligen kommer till stånd, när den kan anses erforderlig, bör av annat utskott avgivet betänkande i lagärende hänvisas till lagnämnden, om vid riksdagens behandling av ärendet minst en tredjedel av riksdagens ledamöter biträtt yrkande därom. I själva verket kan hänvisning av ett lagärende till lagnämnden medföra ett system med två läsningar i riksdagen. Minoritetens rätt bör emellertid icke avse sådana lagar som antingen indirekt eller direkt hör till finansnämndens beredning (t. ex. skattelag, budgetlagen och riksbankslagen). Ej heller bör ärende avseende riksdagens yttrande över förslag till annan författning än lag eller ärende angående utredning om lagstiftning hänvisas till lagnämnden på yrkande av en minoritet inom riksdagen; det bör observeras, att dessa ärenden enligt den av utredningen använda terminologin icke kallas lagärenden (jfr del 2 s. 336). Hinder föreligger däremot icke att genom vanligt majoritetsbeslut i riksdagen med stöd av 1 § tredje stycket hänvisa sådant ärende till lagnämnden.

Justitieombudsmannens och militieombudsmannens ämbetsberättelser hänvisas för närvarande till beredning av lagutskott och tilldelas första lagutskottet. Inrättas en lagnämnd, bör ombudsmännens berättelser i stället hänvisas till denna. Enligt 5 kap. 8 § ankommer det på lagnämnden att förbereda val av ombudsmän jämte ställföreträdare samt att under tid då riksmöte ej pågår förrätta val av ställföreträdare för ombudsman.

Det är knappast antagligt att lagnämnden kommer att bli ett arbetstyngt utskott. Hinder bör därför icke möta att ledamot av lagnämnden samtidigt är ledamot av lagutskott. Inom lagnämnden bör sådan ledamot emellertid icke deltaga i beredningen av ärende, som tidigare beretts av det lagutskott han tillhör.

I enlighet med vad nu anförts stadgas i 3 §, att till lagnämnden hänvisas av annat utskott avgivet betänkande i lagärende som ej tillhör finansnämndens beredning, om vid riksdagens behandling av ärendet minst en tredjedel av riksdagens ledamöter biträtt yrkande därom. Till lagnämnden hänvisas ock berättelser av riksdagens ombudsmän rörande deras tjänsteutövning.

4 §

Utrikesutskottet

Enligt RO 37 § 1 mom. skall utrikesutskottet meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor, som angår rikets förhållande till främmande makter och ej tillhör annat utskotts beredning. I 2 mom. stadgas om utskottets tillgång till handlingar samt om statsråds rätt att meddela utskottet upplysningar. I 3 mom. gives bestämmelser om tystnadsplikt.

Utredningen. Någon ändring av utrikesutskottets kompetensområde bör icke göras. Termen »främmande makt» bör utbytas mot »främmande stat eller mellanfolklig organisation» (jfr del 2 s. 244). Generella bestämmelser angående utskotts tillgång till upplysningar och statsråds rätt att lämna upplysningar till utskott har upptagits i 15 §. En generell bestämmelse om tystnadsplikt har föreslagits i 16 §. Utredningen förutsätter, såsom framhålles i del 2 s. 244, att nuvarande praxis rörande allmän utrikespolitisk information från regeringens sida till utrikesutskottet bibehålles.

I enlighet med vad nu anförts föreskrives i 4 §, att till utrikesutskottet hänvisas ärende som angår rikets förhållande till främmande stat eller mellanfolklig organisation och som icke tillhör annat utskotts beredning.

5 §

Konstitutionsutskottet

I RO 38 § 1 mom. stadgas att konstitutionsutskottet tillkommer att granska rikets grundlagar, lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, vallagen, stadgan om ersättning för riksdagsmannaupdragets fullgörande ävensom riksdagsstadgan samt att hos riksdagen föreslå de ändringar däruti som utskottet anser högst nödiga eller nyttiga och möjliga att verkställa. Utskottet skall också meddela utlåtande över de från kamrarna till utskottet hänvisade frågor rörande grundlagarna samt ovannämnda lagar och stadgar.

Enligt 2 mom. skall utskottet vidare meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor angående kommunallagarna samt angående 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 tillhör annat utskotts behandling. I 3 mom. lämnas en erinran om utskottets granskningsuppgifter. Enligt 4 mom. tillkommer det utskottet att vid olika meningar mellan kamrarna till vilket utskott uppkomna frågor och ämnen bör hänvisas, därom besluta, så ock att skilja mellan kammare och dess talman, då den senare vägrar proposition. I 5 mom. gives bestämmelser om tystnadsplikt.

Utredningen. Konstitutionsutskottets nuvarande kompetensområde bör i allt väsentligt kvarstå orubbade. Ärende angående grundlag och kommunallag samt ärende angående annan lag eller författning om regering, riksdag och allmänt kyrkomöte och om inskränkning i svensk medborgares tillgång till allmänna handlingar bör alltjämt beredas av konstitutionsutskottet. Till kategorien »andra lagar och författningar om regering och riksdag» bör sålunda räknas den förutsatta lagen om högsta antalet statsråd (se del 2 s. 227), riksdagsordningen och vallagen samt stadgan om ersättning för riksdagsmannaupdragets fullgörande; även den sistnämnda torde böra antagas

som lag. Vidare bör den ifrågasatta generella lagen om folkomröstning (se del 2 s. 335) höra till konstitutionsutskottets kompetensområde. För varje folkomröstning bör däremot icke stiftas en särskild lag.

Därutöver nämner RO 38 § riksdagsstadgan, ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter, lagen om kommandomål, lagen om rikets vapen och lagen om rikets flagga. Riksdagsstadgans bestämmelser avses enligt utredningens förslag skola ingå i riksdagsordningen, någon särskild ansvarighetslag för statsrådets ledamöter skall icke finnas (se del 2 s. 457), och lagen om kommandomål torde kunna upphävas (se del 2 s. 238). Däremot synes det, såsom framhållits i del 2 s. 227, knappast erforderligt att antalet departement skall anges i lag. Vad angår lagarna om rikets vapen och flagga överfördes de år 1909 tillsammans med ansvarighetslagen och medborgarskapslagen från lagutskotts till konstitutionsutskottets beredning. Motiveringen var, att de hade konstitutionell innebörd.¹ I samband med 1949 års revision av riksdagens arbetsformer återfördes emellertid medborgarskapslagen till lagutskott; det anfördes att denna med hänsyn till sin beskaffenhet borde hänföras till lagutskotts beredning (SOU 1947: 79 s. 59). Ej heller lagarna om rikets vapen och flagga kan numera sägas ha någon konstitutionell innebörd. Utredningen får därför förorda, att även de återföres till lagutskotts beredning.

Vad angår konstitutionsutskottets granskningsuppgifter hänvisas till FRF 9 kap. Utskottets nuvarande uppgift, att då det uppstår olika meningar mellan kamrarna till vilket utskott ett ärende bör hänvisas, därom besluta, bortfaller med införandet av ett enkammarsystem. Utskottets uppgift att vid propositionsvägran, som icke gillas av riksdagen, skilja mellan riksdagen och talmannen är reglerad i 1 kap. 14 §. Beträffande bestämmelser om tystnadsplikt hänvisas till 3 kap. 16 §.

För närvarande saknas direkt bestämmelse angående beredning av ärende rörande riksdagsledamots behörighet. Sådan beredning bör enligt utredningens mening ankomma på konstitutionsutskottet.

I enlighet med vad nu anförts stadgas i 5 § att till konstitutionsutskottet hänvisas ärende angående grundlag och kommunallag samt ärende angående annan lag eller författning om regering, riksdag och allmänt kyrkomöte och om inskränkning i svensk medborgares tillgång till allmänna handlingar ävensom ärende angående riksdagsledamots behörighet.

6 §

Finansutskotten

Beredningen av budgetärendena (finansärendena) är för närvarande uppdelad på fyra ständiga utskott, nämligen statsutskottet, bevillningsutskottet, bankoutskottet och jordbruksutskottet. *Statsutskottet* skall enligt RO 39 §

¹ Bih. t. riksdagens prot. 1908:2:2:2:1 s. 66.

1 mom. — 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 som erfordras till fyllandet av dess behov, varvid nödiga indragningar och besparingar skall iakttagas. Utskottet åligger därjämte att antingen i form av sammansatt utskott gemensamt med eller eljest efter samråd med de övriga utskott vilka handlägger budgetärenden förslagsvis beräkna de ordinarie inkomsterna, uppgiva hur mycket som bör utgöras genom bevilningar samt uppgöra förslag till riksstat. *Bevillningsutskottet* skall jämlikt RO 40 § 1 mom. bereda alla dit hänvisade ärenden som angår föreskrifter om bevilnings utgörande. Utskottet har även att antingen i form av sammansatt utskott gemensamt med eller eljest efter samråd med de övriga utskott som handlägger budgetärenden förslagsvis beräkna inkomsterna av de särskilda bevilningarna och sedan statsverkets behov blivit utredda och bestämda, föreslå sättet att genom bevilning åvägabringa jämvikt i budgetregleringen. Utskottet äger därjämte föreslå vad det anser billigt och nyttigt i bevilningsärenden. *Bankoutsuttet* skall enligt RO 41 § 3 mom., såsom redan framhållits under 2 §, bereda ärenden angående riksdags- och revisionskostnader samt kostnader för riksdagens hus och riksdagens verk (fjortonde huvudtiteln). *Jordbruksutskottet* slutligen handlägger enligt RO 43 § jordbruksärendena (nionde huvudtiteln); denna uppgift övertog utskottet vid sin tillkomst år 1909 från statsutskottet.

Vid beredningen av ärenden arbetar statsutskottet på fem avdelningar: *Första* avdelningen handlägger första, tredje, fjärde och tionde huvudtitlarna, *andra* avdelningen åttonde huvudtiteln, *tredje* avdelningen andra, femte och elfte huvudtitlarna, *fjärde* avdelningen inkomsterna, sjätte och trettonde huvudtitlarna samt utgifterna för kapitalfonderna och kapitalinvestering i affärsverksfonderna och *femte* avdelningen sjunde och tolfte huvudtitlarna.¹ Avdelning upprättar förslag till betänkande, vilket därefter föredrages i utskottets plenum, varefter betänkandet avgives i utskottets namn. Även bevillningsutskottet är uppdelat på avdelningar, en för frågor rörande tullbevilningen, postbevilningen och stämpellagstiftningen m. m. och en för frågor rörande den direkta beskattningen m. m. Avdelningarna nämns icke i riksdagsordningen, ej heller i riksdagsstadgan.

Stats-, bevillnings- och bankoutsuttet har utöver de nämnda uppgifterna även andra. Statsutskottet skall enligt RO 39 § 2 mom. kontrollera den ekonomiska medelsförvaltningen (se del 2 s. 469). Bevillningsutskottet tillkommer jämlikt RO 40 § 2 mom. att bereda lagärenden rörande kommunala

¹ Av huvudtitlarna avser den första hov- och slottsstaterna, den andra justitiedepartementet, den tredje utrikesdepartementet, den fjärde försvarsdepartementet, den femte socialdepartementet, den sjätte kommunikationsdepartementet, den sjunde finansdepartementet, den åttonde ecklesiastikdepartementet, den nionde jordbruksdepartementet, den tionde handelsdepartementet, den elfte inrikesdepartementet, den tolfte civildepartementet, den trettonde oförutsedda utgifter samt den fjortonde riksdagen och dess verk m. m.

skatter samt — jämväl i andra fall än då fråga är om beviljning — rörande alkoholhaltiga varor. Med stöd av detta moment bereder beviljningsutskottet sålunda ärenden angående kommunalskattelagen och rusdrycksförsäljningsförordningen. Dessa grupper av ärenden har sedan länge hänvisats till utskottet, och denna praxis grundlagsfästes år 1933, då RO 40 § 2 mom. tillkom. Beträffande bankoutskottets uppgifter utöver de budgetberedande hänvisas till 2 §.

Splittringen av beredningen av budgetärendena har sedan länge kritiserats. Frågan om en omorganisation av riksdagens budgetbehandling har också länge varit aktuell. Uppmärksamheten har härvid framför allt fästes vid behovet av en sammanhållande och samordnande instans. Härom hänvisas till 14 §.

Förslag har emellertid även framförts i syfte att omorganisera de budgetberedande utskotten. I sitt år 1920 framlagda betänkande framförde sålunda budgetårskommittén tanken på en uppdelning av statsutskottet i flera utskott, så att mot varje departement svarade i princip ett statsutskott (Bih. 1921: 2: 2: 4: 5 s. 42). I en reservation till SOU 1947: 79 uttalade herr Hallén (s), att statsutskottet borde uppdelas på fem självständiga fackutskott och att ärendena mellan dessa utskott skulle uppdelas i huvudsak i följande fem huvudgrupper: skol- eller undervisningsfrågor, försvarsfrågor, löne- och pensionsfrågor, kommunikations- eller trafikfrågor samt hälsovårds- och socialvårdsfrågor. Till det utskott som handlade de sistnämnda frågorna skulle också första, andra och tredje huvudtiteln remitteras. I övrigt fick ärendena fördelas efter graden av samhörighet med de fem uppräknade huvudgrupperna och under hänsynstagande till de olika fackutskottens arbetsböda. Inom budgetkommittén hade herr Håstad (h) såsom alternativ velat framföra tanken på en mera genomgripande ändring av utskottsorganisationen. Enligt detta alternativ skulle statsutskottets nuvarande avdelningar ombildas till fackutskott i stil med jordbruksutskottet — alltså ett försvarsutskott, ett socialutskott osv. Kommitténs övriga ledamöter hade dock ansett detta förslag i dåvarande läge utgöra en alltför genomgripande omstöpning av formerna för riksdagens budgetarbete (SOU 1959: 16 s. 40).

Vid upprepade tillfällen har det vidare ifrågasatts, att jordbruksutskottets ärenden skulle återföras till statsutskottet. Senast har budgetkommittén tagit frågan under övervägande. För ett inordnande av jordbruksutskottet i statsutskottet hade inom kommittén åberopats, att avvägningen mellan olika budgetområden härigenom skulle bli jämnare. Mot tanken hade å andra sidan framhållits, att statsutskottet härigenom skulle bli för stort och otympligt. Som resultat av sina överväganden fann sig kommittén icke böra föreslå någon ändring av jordbruksutskottets ställning (SOU 1959: 16 s. 40).

Nämnas må slutligen att 1946 års sakkunniga för utredning av frågan om riksdagens arbetsformer föreslog, att lagärenden rörande alkoholhaltiga varor i de fall som avses i RO 40 § 2 mom. skulle överflyttas från bevillningsutskottet till lagutskott (SOU 1947: 79 s. 62). De sakkunniga uttalade att dessa frågor borde betraktas snarare som sociala än som med bevillningsfrågor sammanhörande och att de borde beredas i samma ordning som övrig sociallagstiftning. Antalet sådana ärenden var i regel lågt; det utgjorde år 1946 endast två. Inom utredningen reserverade sig herr Nilsson i Kristinehamn (s) häremot och framhöll (s. 143 f.), att spörsmålet i vilken grad de avsedda varorna skall vara föremål för beskattning var ett bevillningsspörsmål och som sådant — vilket även de sakkunniga ansåg — måste handläggas av bevillningsutskottet. Under sådana förhållanden syntes det reservanten icke vara ägnat att främja dessa frågor sakliga behandling om de uppdelades på två utskott. Inom bevillningsutskottet hade man en aktningvärd sakkunskap samlad rörande dessa frågor. I proposition 1948: 244 (s. 67) anslöt sig departementschefen till reservantens uppfattning, och den av de sakkunniga föreslagna överflyttningen kom ej till stånd.

Utredningen

I syfte att åstadkomma större planmässighet och enhetlighet i riksdagens budgetbehandling föreslår utredningen, såsom redan framhållits under 2 § och närmare utvecklas under 14 §, att finansnämnden skall fungera som en samordnande och sammanhållande instans i budgetärenden. Någon anledning att bibehålla behandlingen i statsutskottets plenum föreligger då icke. En konsekvens härav blir att var och en av statsutskottets avdelningar bör ombildas till ett ständigt utskott.

Vad namnfrågan beträffar synes termen »statsutskott» av skäl som angivits i del 2 s. 366 icke lämplig. En möjlighet vore att efter mönster av vad som gäller i fråga om jordbruksutskottet ge de fem utskotten namn efter deras huvudsakliga beredningsområde, alltså försvarsutskott, undervisningsutskott, socialutskott etc. En sådan ordning skulle emellertid binda fördelningen av ärendena mellan de fem utskotten alltför hårt.

Vidare gäller att termen »bevillningsutskott» är olämplig, eftersom bevillningsbegreppet enligt utredningens förslag icke längre skall användas (se del 2 s. 374). Det kan ej heller komma i fråga, att kalla bevillningsutskottet för »inkomstutskottet», eftersom det kan te sig önskvärt att ett budgetberedande utskott bereder både utgifts- och inkomstärenden. Det kan sålunda vara lämpligt, att det utskott som bereder ärenden angående anslag till de affärsdrivande verken även får i uppdrag att beräkna dessa verks inkomster.

Från dessa utgångspunkter föreslår utredningen, att i stället för det nuvarande statsutskottet samt bevillningsutskottet och jordbruksutskottet inrättas sju jämställda ständiga utskott. Efter benämningen på den kategori

av ärenden som de skall bereda, nämligen finansärenden, bör de kallas finansutskott. I fråga om arbetsfördelningen mellan dessa sju utskott har utredningen utgått från att den nuvarande fördelningen i huvudsak bibehålles.¹ Det är emellertid med hänsyn till arbetsbelastningen angeläget att jämkningar kan göras smidigt. Fördelningen av ärendena mellan utskotten bör därför icke fastlåsas i riksdagsordningen utan den bör — efter mönster av vad som gäller i fråga om lagutskotten — ske i enlighet med grunder som utskotten gemensamt fastställer. Detta innebär att riksdagen skall remittera ett finansärende till finansutskott och icke till visst finansutskott. Den närmare fördelningen av ärendena mellan finansutskotten bör ske på samma sätt som i fråga om ärenden som hänvisats till lagutskott. Härom hänvisas till 7 §.

Vad åter angår de uppgifter, som vid sidan av de budgetberedande nu tillkommer stats- och bevillningsutskotten, har de berättelser som revisorerna avger en så naturlig anknytning till budgeten, att berättelserna bör hänvisas till finansutskott. Undantag bör dock göras för revisorernas berättelser angående granskning av riksbanken och riksgäldskontoret; dessa berättelser bör beredas av finansnämnden. Den omfattande granskningsverksamhet, som enligt RO 39 § 2 mom. åvilar statsutskottet men som utskottet i praktiken icke utövar, torde nu även formellt böra helt överlåtas på revisorerna och sålunda icke anförtros finansutskott. Vad skattelagarna beträffar, dvs. lagar om skatter (både statliga och kommunala) samt om statliga avgifter, hör de självfallet till finansutskotts beredning. Till skattelagarna bör också räknas sådan lag som taxeringsförordningen. Däremot kan utredningen icke finna, att de i RO 40 § 2 mom. nämnda lagarna om alkoholhaltiga varor bör hänvisas till finansutskott. Det är visserligen riktigt att de ifrågavarande lagarna, t. ex. rusdrycksförsäljningsförordningen, har ett visst samband med beskattningen, på så sätt att varorna i fråga enligt andra författningar är föremål för beskattning, men syftet med lagarna är främst socialt och icke fiskaliskt. Det är enligt utredningens mening angeläget, att samtliga ärenden angående lagar med socialt syfte blir föremål för beredning av ett och samma utskott. Det är icke tillfredsställande, att — såsom för närvarande är fallet — ärenden angående rusdrycksförsäljningsförordningen skall beredas av ett utskott (bevillningsutskottet) och ärenden angående nykterhetsvårdslagen av ett annat (andra lagutskottet). Utredningen föreslår därför — i likhet med 1946 års sakkunniga i frågan om riksdagens arbetsformer — att ifrågavarande lagar hänföres till lagutskotts kompetensområde.

Att bankoutskottets budgetberedande uppgifter skall överföras till finansutskott och att bankoutskottets uppgifter i övrigt i huvudsak skall övertagas av finansnämnden har berörts under 2 §.

¹ Observervas bör att omfattningen av det arbete som för närvarande åvilar statsutskottets femte avdelning minskar, om — såsom föreslagits i FRF 8 kap. 4 § — en riksdagens löne delegation inrättas.

I enlighet med vad nu anförts stadgas i 6 § första stycket att till finansutskott hänvisas ärende angående statens inkomster och utgifter samt ärende angående lag eller annan författning rörande skatter och statliga avgifter ävensom sådan berättelse av riksdagens revisorer, vilken ej avser riksbanken eller riksgäldskontoret. Enligt 6 § andra stycket är antalet finansutskott sju. Jämlikt tilläggsbestämmelserna till paragrafen skall ärendena fördelas mellan finansutskotten enligt grunder, fastställda av utskotten vid gemensamt sammanträde. I tilläggsbestämmelserna har vidare upptagits ett stadgande att riksdagens kansli skall underrätta finansnämnden om hänvisning av ärende till finansutskott eller i dess ställe tillsatt särskilt utskott. Denna fråga beröres under 14 §.

7 §

Lagutskotten

Enligt RO 42 § 1 mom. tillkommer det lagutskotten, vilkas antal enligt RO 36 § 1 mom. skall vara tre, att meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av de, såsom icke tillhörande annat utskotts beredning, dit hänvisade frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av civil-, kriminal- och kyrkolag, likasom ock av andra lagar och författningar, som stiftas av konung och riksdag samfällt. I 2 mom. stadgas, att justitieombudsmannens och militieombudsmannens tjänsteutövning skall granskas av lagutskott. Jämlikt 3 mom. verkställs fördelning mellan lagutskotten av de till dem hörande ärendena på sätt riksdagen bestämmer.

I anslutning till RO 42 § 3 mom. har i riksdagsstadgan 20 § föreskrivits, att till lagutskotts behandling hörande ärenden skall fördelas mellan lagutskotten vid särskilda sammanträden med deputerade för dem. Deputerade är för varje utskott ordföranden, vice ordföranden och två för hela riksdagen utsedda ledamöter. Sammanträde skall hållas så ofta det för fördelning av inkomna ärenden finnes erforderligt. Utskotten äger å gemensamma sammanträden fastställa allmänna grunder för ärendenas fördelning mellan utskotten att gälla till dess utskotten annorledes beslutar.

Enligt gällande grunder för ärendenas fördelning mellan lagutskotten, antagna av utskotten år 1950 samt ändrade år 1961,¹ bereder *första lagutskottet* frågor rörande civil-, straff-, process- och kyrkolag, ombudsmännens ämbetsförvaltning samt konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga frågor, *andra lagutskottet* frågor rörande arbets- och sociallag ävensom lagar angående undervisning, försvar och näringsrätt och *tredje lagutskottet* frågor rörande fastighetsbildning, expropriation, skog, vatten, vägar, jakt, fiske och gruvor samt folkbokföring och trafikförhållanden. Frågor som icke uttryckligen förklarats höra till något av utskotten fördelas efter graden av sambörighet med de angivna huvudgrupperna. Avvikelser från grunderna kan företagas, i den mån ett lagärendes sakliga eller tekniska beskaf-

¹ Se lagutskottens memorial 1950:1 och 1961:1.

fenhet eller ojämnhet i arbetsbörda eller andra särskilda skäl därtill föranleder.

Lagutskotten bereder icke blott lagärenden utan även ärenden, som avser att riksdagen skall yttra sig i fråga om förslag till författning eller att riksdagen skall begära utredning angående lagstiftning. Till lagutskott hänvisas även ärenden angående traktater, som avser fråga inom lagutskotts kompetensområde.

Enligt RO 42 § 1 mom. skall sålunda till lagutskott hänvisas samtliga ärenden avseende samfällt stiftad lag, vilka icke hör till annat utskotts beredning. I riksdagsordningen föreskrives att vissa kategorier av lagärenden skall beredas av annat utskott, nämligen konstitutionsutskottet, bevillningsutskottet eller bankoutskottet. Ovan har under 2, 5 och 6 §§ angivits, vilka dessa kategorier är. Under 2 § har framhållits, att gränsen mellan lagutskotts och bankoutskottets kompetensområden på en punkt är flytande (se ovan s. 88 f.).

Utredningen. Lagärenden bör alltjämt i princip anses höra till lagutskotts beredning. Även i fortsättningen bör emellertid, såsom framgår av vad redan sagts, gälla att vissa kategorier av lagärenden beredes av annat utskott. Enligt utredningens förslag skall till *finansnämnden* höra lagar rörande statsbudgeten, riksbanken och riksgäldskontoret, till *konstitutionsutskottet* grundlag och kommunallag samt andra lagar om regering, riksdag och allmänt kyrkomöte och om inskränkning i svensk medborgares tillgång till allmänna handlingar samt till *finansutskott* lagar rörande skatter och statliga avgifter. Förslaget innebär, att till lagutskott överföres från *konstitutionsutskottet* lagar om rikets vapen och flagga, från *bevillningsutskottet* lagar rörande alkoholhaltiga varor, i den mån dessa författningar icke avser beskattning, samt från *bankoutskottet* lagar rörande andra bankinrättningar än riksbanken. Av betydelse i detta sammanhang är även, att stadgandet i RO 41 § 2 mom. om hänvisning till bankoutskottet av frågor om det ekonomiska livets eller särskilda näringsgrenars organisation och förhållanden, vilka ej är av beskaffenhet att böra av annat utskott behandlas, icke avses skola få någon motsvarighet i förslaget till ny riksdagsordning. Även därigenom torde lagutskottens kompetensområde något vidgas.

Lagutskottens kompetens bör icke begränsas till att avse endast lagärenden. Även ärende angående annan författning än lag, t. ex. en proposition i vilken regeringen begär riksdagens yttrande över förslag till författning som regeringen äger besluta för rikets styrelse och förvaltning, bör beredas av lagutskott, förutsatt att ärendet icke enligt den föreslagna riksdagsordningen uttryckligen hänföres till annat utskotts beredning. Vidare bör, liksom fallet är för närvarande, gälla att ärende angående *utredning* om stiftande av lag eller annan författning bör beredas av det utskott till vars kompetensområde författningen i fråga hör.

Om lagnämndens befattning med lagärenden hänvisas till vad ovan sagts under 3 §. Där har vidare föreslagits att granskningen av ombudsmännens tjänsteutövning skall överföras till lagnämnden.

Utredningen har ej haft anledning att ifrågasätta någon ändring av lagutskottens antal eller av principerna eller sättet för ärendenas fördelning mellan utskotten. Antalet lagutskott bör vara tre och ärendena bör fördelas mellan utskotten enligt grunder, som fastställs av utskotten vid gemensamt sammanträde. Den närmare fördelningen bör lämpligen ske genom deputerade bestående av utskottens ordförande och vice ordförande.

I enlighet med det anförda stadgas i 7 § första stycket att till lagutskott hänvisas ärende angående lag eller annan författning vilket icke tillhör annat utskotts beredning. Enligt andra stycket är antalet lagutskott tre. I tilläggsbestämmelserna föreskrives, att ärendena fördelas mellan lagutskotten enligt grunder, fastställda av utskotten vid gemensamt sammanträde.

8 §

Allmänna beredningsutskottet

Allmänna beredningsutskottet skall enligt RO 44 § meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av de, såsom icke tillhörande annat utskotts behandling, från kamrarna dit hänvisade frågor av beskaffenhet att utskotts yttrande däröver erfordras. Såsom redan (s. 82) framhållits, bereddes dessa ärenden tidigare av kammarutskott; under åren 1867—1949 av så kallade tillfälliga utskott, av vilka vardera kammaren tillsatte flera, samt åren 1950—53 av allmänna beredningsutskott, ett för vardera kammaren. Det nuvarande gemensamma allmänna beredningsutskottet inrättades genom grundlagsändring år 1953.

Allmänna beredningsutskottets kompetensområde är sålunda negativt angivet; dit hänvisas ärende, som icke tillhör annat utskotts beredning och som är av beskaffenhet att utskotts yttrande erfordras. Gränslinjen mellan sådana ärenden och andra ärenden var tidigare föremål för åtskillig diskussion. I praxis hänvisas numera till allmänna beredningsutskottet endast motioner, i vilka begäres utredning eller att riksdagen skall göra visst uttalande till regeringen. Avser sådan motion utredning om lagstiftning eller förutsätter den anslag för det löpande eller det närmast följande budgetåret, beredes den dock icke av allmänna beredningsutskottet.

Utredningen. Det föreligger enligt utredningens mening ingen anledning att ifrågasätta någon ändring i sak av nuvarande bestämmelser angående allmänna beredningsutskottet. I enlighet härmed har i 8 § upptagits ett stadgande, att till allmänna beredningsutskottet hänvisas ärende som icke tillhör annat utskotts beredning. I detta sammanhang bör emellertid obser-

veras att beredningstväng icke föreligger i fråga om samtliga kategorier av ärenden; härom hänvisas till vad ovan sagts under 1 §.

9 §

Särskilt utskott

Det ankommer enligt RO 36 § 1 mom. första stycket på kamrarnas sammanstående beslut att, när sådant finnes vara av nöden, tillsätta särskilt utskott för upptagande av frågor, som tillhör ständigt utskotts behandling. Det föreskrives i riksdagsstadgan 18 § 1 mom., att om kamrarna beslutar tillsätta särskilt utskott för behandling av något ärende, skall underrättelse därom ofördröjligen meddelas det eller de ständiga utskott, som eljest skolat handlägga ärendet. Har ärende av enahanda eller likartad beskaffenhet blivit till ständigt utskott hänvisat innan beslutet fattades, skall sådant utskott, inom åtta dagar efter det berörda underrättelse inkom till utskottets kansli, hos kamrarna göra framställning om ärendets överlämnande till det särskilda utskottet.

Medan de ständiga utskotten har sitt kompetensområde angivet i riksdagsordningen, får sålunda ett särskilt utskott sin uppgift bestämd genom kamrarnas beslut i konkret fall. Det brukar anses, att proposition och motion samt framställning från myndighet som lyder under riksdagen kan för beredning hänvisas till särskilt utskott. Andra uppgifter som åvilar de ständiga utskotten, t. ex. granskningsuppgifter, kan däremot icke överföras på särskilt utskott. Delade meningar har rätt i frågan huruvida hänvisning till särskilt utskott av ett ärende på ett område, där ständigt utskott äger självständigt initiativ, innebär, att det ständiga utskottet mister sin initiativrätt i berörd del.

Särskilt utskott brukar tillsättas, då ett ärende kräver särskild sakkunskap eller är av sådan omfattning att det ständiga utskott, som eljest skolat bereda ärendet, icke på ett tillfredsställande sätt anses kunna medhinna beredningen av ärendet.

Under åren 1950—1962 har särskilt utskott tillsatts 1950, 1951, 1954, 1958 A, 1959, 1960 och 1962. År 1951 uppgick antalet särskilda utskott till två, övriga år till ett.

Utredningen. Även om tillsättandet av särskilt utskott innebär vissa olägenheter för riksdagsarbetet, eftersom utskottets ledamöter samtidigt i regel torde vara ledamöter av ständigt utskott, bör av skäl som ovan angivits möjligheten att tillsätta särskilt utskott bibehållas. Uppenbart är att endast proposition, motion och framställning från myndighet, som lyder under riksdagen, bör kunna bli föremål för hänvisning till särskilt utskott. Undantag skulle därvid kunna te sig befogat i fråga om ärenden angående finansplan och nationalbudget. Enligt utredningens mening är det dock så självklart, att dessa ärenden alltid bör beredas av finansnämnden, att ett sådant

undantag icke behöver angivas i lagtexten. Likaledes bör gälla att ärende, vari ständigt utskott redan avgivit betänkande, ej bör för ytterligare beredning kunna hänvisas till ett för ändamålet tillsatt särskilt utskott. Ett sådant utskott bör sålunda icke kunna ersätta lagnämnden.

Liksom hittills bör särskilt utskott tillsättas för beredning av visst (eller vissa) ärenden, varvid utskottet träder i stället för vederbörande ständiga utskott. Härav följer emellertid ej, att till ett redan tillsatt särskilt utskott icke kan hänvisas andra, närbesläktade ärenden (jfr nedan under 10 §). Följdmotioner till en proposition, som föranlett tillsättande av särskilt utskott, bör sålunda hänvisas till detta. Likaledes bör ett tidigare till ständigt utskott remitterat ärende av enahanda eller likartad beskaffenhet återlämnas av det ständiga utskottet till riksdagen för att kunna remitteras till det särskilda utskottet. Denna sak bör lämpligen regleras i samband med bestämmelser angående återlämnande av ärende. Härom hänvisas till vad nedan anföres under 11 §. En uttrycklig bestämmelse om att vederbörande ständiga utskott skall underrättas, då ett särskilt utskott tillsättes, torde icke vara erforderlig.

Särskilt utskott bör ej äga rätt till självständigt initiativ. Det kan emellertid sägas ligga i sakens natur, att vederbörande ständiga utskott — om ett ärende hänvisats till ett särskilt utskott — icke utnyttjar sin initiativrätt på det område, som ärendet direkt avser, så länge ärendet ligger hos det särskilda utskottet.

I enlighet med det anförda föreskrives i 9 § att riksdagen för beredning av visst eller vissa ärenden må, utan hinder av vad i 2 § samt i 4—8 §§ stadgas, inom sig tillsätta särskilt utskott.

10 §

Uppmjukningsregeln

Enligt RO 36 § 1 mom. andra stycket må fråga, om den finnes äga nära samband med ämne som tillhör visst ständigt utskotts beredning, kunna hänvisas till nämnda utskott, ändå att den enligt föreskrifterna i RO 37—44 §§ skolat beredas av annat ständigt utskott. Denna bestämmelse avser att möjliggöra, att ärenden, som sakligt sett hör nära samman, skall oberoende av remissreglerna i övrigt kunna hänvisas till samma utskott. Bestämmelsen infördes år 1933; den insattes då i RO 44 § för att i samband med 1949 års revision av riksdagens arbetsformer överföras till sin nuvarande plats.

Utredningen. Även om det kan sägas, att uppmjukningsregeln icke behövt komma till användning i större omfattning, är den enligt utredningens mening viktig genom att den i speciella situationer kan möjliggöra en smidig tillämpning av remissreglerna. Den bör även kunna tillämpas i fråga

om särskilt utskott. Utredningen har därför i 10 § upptagit en bestämmelse, att utan hinder av vad i föregående paragrafer stadgas om hänvisning av ärende till visst utskott ärende må på grund av sitt nära samband med ämne, som tillhör annat utskotts område, hänvisas till detta utskott.

11 §

Återlämnande av ärende

Anser annat ständigt utskott än lagutskott att ett till utskottet hänvisat ärende ej bör beredas av utskottet, skall det enligt RSt 17 § första stycket senast inom fjorton dagar efter det ärendet inkom till dess kansli avgiva utlåtande därom till kamrarna, vilka bör skyndsamt besluta, om frågan skall beredas av samma utskott eller överlämnas till annat. Vad angår ärende som hänvisats till lagutskott ankommer det jämlikt 17 § andra stycket på de deputerade för lagutskotten att besluta om återlämnande.

Numera förekommer återlämnande av ärende endast sällan. Som grund för återlämnandet brukar åberopas, att ärendet i fråga ej är av beskaffenhet att böra beredas av utskottet, dvs. att det ej hör till utskottets kompetensområde. Hinder föreligger ej mot att såsom grund anföra uppmjukningsregeln. Om riksdagen beslutar att utskottet trots återlämnandet skall bereda ärendet, måste utskottet göra detta.

I detta sammanhang bör observeras, att kamrarna kan hänvisa ett ärende till olika utskott, låt vara att sådant i praxis knappast förekommer på grund av det samråd som före hänvisningsbesluten äger rum mellan kammarsekreterarna. Meningsskiljaktigheten kan emellertid överbryggas genom att det ena av utskotten återlämnar ärendet. I sista hand ankommer det enligt RO 38 § 4 mom. på konstitutionsutskottet att besluta, vilket utskott som skall bereda ärendet.

Även om en motion väckts i endast den ena kammaren och hänvisningsbeslutet sålunda fattats endast av denna, skall återlämnandet ske till riksdagen, dvs. till båda kamrarna. Medkammaren brukar då förklara, att motionen är av beskaffenhet att böra beredas av visst utskott.

Differentieringen i RSt 17 § mellan å ena sidan lagutskott och å den andra annat ständigt utskott tillkom år 1952 (se KU 1952:9). Vid inrättandet av andra lagutskottet år 1918 betonade konstitutionsutskottet (utl. 1917:13), att beslut om återlämnande borde ankomma på varje lagutskott för sig, ej på båda i förening.

Här må även erinras om den under 9 § omtalade skyldigheten enligt RSt 18 § 1 mom. för ständigt utskott, att — när särskilt utskott tillsatts för behandling av något ärende — hos kamrarna göra framställning om överlämnande till det särskilda utskottet av ärende av enahanda eller likartad beskaffenhet, vilket tidigare hänvisats till det ständiga utskottet. Enligt RSt 18 § 2 mom. skall denna bestämmelse äga motsvarande tillämpning,

för den händelse en fråga, som berörts i en redan till utskott hänvisad motion, blir föremål för proposition och denna proposition hänvisas till annat utskott.

Utredningen. De nuvarande bestämmelserna om återlämnande av ärende från utskott till kammare är detaljerade och specificerade för olika situationer. Återlämnande kan komma ifråga, dels då utskott finner att annat utskott enligt remissreglerna bör bereda ärendet (RSt 17 §), dels då tillsättandet av särskilt utskott (RSt 18 § 1 mom.) eller avlämnandet av en proposition (RSt 18 § 2 mom.) anses böra föranleda annan tillämpning av remissreglerna. Initiativet till återlämnandet tages alltid av beredningsorganet, som därvid har att iakttaga den tidsfristbestämmelse som gäller.

Enligt utredningens mening bör reglerna angående återlämnande av ärende göras enklare och enhetligare. Om utskott anser, att till utskottet hänvisat ärende ej bör beredas av detta, bör utskottet till riksdagen göra anmälan därom och riksdagen besluta, huruvida ärendet skall hänvisas till annat utskott. Grunderna för återlämnandet torde icke behöva angivas i lagtexten; det bör liksom nu kunna åberopas att utskottet i fråga icke är behörigt eller att annat utskott enligt uppmjukningsregeln bör bereda ärendet eller också att situationen ändrats genom att särskilt utskott tillsatts eller proposition avlämnats. Ej heller torde någon tidsfrist för återlämnandet behöva fastställas. Det bör vara självfallet, att ett återlämnandebeslut fattas så skyndsamt som möjligt. Det torde vidare icke vara erforderligt att för visst fall (återlämnande i samband med tillsättande av särskilt utskott eller avlämnande av proposition) i lagtexten föreskriva skyldighet för utskott att återlämna ärende.

Förenklas lagtexten på sätt här föreslagits, synes det vara lämpligt, att — i enlighet med vad 1917 års konstitutionsutskott framhöll — återlämnande av ärende, som hänvisats till finansutskott respektive lagutskott, beslutas av det finansutskott respektive det lagutskott, som tilldelats ärendet. Det bör understrykas att återlämnande icke bör kunna avse den interna fördelningen mellan finansutskotten respektive lagutskotten.

Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

12 §

Sammanfatt utskott

Om ständigt utskott anser erforderligt att till överläggning om något ärende med annat ständigt utskott sammanträda, skall det enligt RO 47 § ske genom deputerade, på sätt utskotten därom överenskommer. Innan utskott fattar beslut om inbjudan till sådan överläggning, skall det jämlikt RSt 19 § 2 mom. från det andra utskottet inhämta upplysning, huruvida detta utskott anser skäl föreligga för sådan behandling av ärendet i fråga eller,

om så ej är fallet, huruvida utskottet finner anledning att från de synpunkter, det har att företräda, göra något uttalande i ärendet. I RSt 19 § 3 mom. föreskrives, att om utskotten icke kan överenskomma om de deputerades antal, skall antalet utgöras av sex ledamöter från varje utskott.

Den beredningsform som här avses kallas sammansatt utskott. Det stadgas i RO 47 § att sådant utskott äger att i frågor som det handlagt avge utlåtande, utan att utskottens övriga ledamöter tager del däruti. Sammansatt utskott avger med andra ord betänkande direkt till kamrarna. Erinras må om att i RO 39 och 40 §§ har sammansatt utskott angivits såsom en alternativ samarbetsform mellan de budgetberedande utskotten för vissa moment av budgetberedningen (se ovan under 6 §).

Av ordalagen kan sägas framgå, att ett ständigt utskott har rätt att påfordra sammansatt utskott. Å andra sidan visar kravet i RSt 19 § 2 mom. på förhandsupplysning, att viss hänsyn bör tagas till vad det »andra» utskottet anser. I praxis torde det knappast ha förekommit att inbjudan till sammansatt utskott utfärdats, om förhandsbeskedet varit avböjande. I själva verket brukar det inbjudande utskottet, innan det beslutar inhämta förhandsupplysning, genom underhandskontakt ha försäkrat sig om att villighet att bilda sammansatt utskott föreligger.

Av bestämmelserna torde vidare framgå, att särskilt utskott icke kan ingå i sammansatt utskott. Däremot föreligger intet hinder mot att mer än två ständiga utskott sammanträder på detta sätt, något som också undantagsvis förekommit. Bestämmelserna innebär ej heller förbud för lagutskott att med varandra bilda sammansatt utskott. Detta har emellertid icke förekommit.

Sammansatt utskott förrycker arbetsprogrammet för därav berörda ständiga utskott, varför man försöker undvika denna utskottsform. De vanligast förekommande typerna av sammansatt utskott har varit sammansatt konstitutions- och första lagutskott samt sammansatt stats- och andra lagutskott. Antalet ärenden som beretts av sammansatt utskott under åren 1950—1962 framgår av nedanstående tabell.¹

År	Antal ärenden	År	Antal ärenden
1950.....	2	1957.....	3
1951.....	4	1958 A.....	4
1952.....	6	1958 B.....	1
1953.....	13	1959.....	5
1954.....	7	1960.....	2
1955.....	12	1961.....	1
1956.....	6	1962.....	0

Samarbete mellan utskott kan försiggå även på andra sätt än genom sammansatt utskott. Då en proposition hänvisats till mer än ett utskott,

¹ Likalydande motioner har därvid räknats som ett ärende. Följdmotioner har ej medräknats.

är sålunda kontakt mellan utskotten under alla förhållanden erforderlig. Det har vidare förekommit att ett utskott frågat ett annat, huruvida det önskade göra något uttalande i visst ärende, och att sådant uttalande lämnats (se t. ex. KU 1945: 27). I RO 39 och 40 §§ föreskrives att om de i paragraferna angivna momenten av budgetberedningen icke handlägges i sammansatt utskott, skall »samråd» äga rum mellan de budgetberedande utskotten. En sådan samrådsform är de så kallade budgetdeputerade (se nedan under 14 §).

Utredningen. Även om beredning i sammansatt utskott är en erkänt olämplig beredningsform som man i möjligaste mån bör söka undvika, kan det dock finnas situationer, där det kan te sig lämpligt med sådan gemensam beredning av ett ärende mellan två eller flera utskott. Att särskilt utskott skulle anse det erforderligt att ingå i sammansatt utskott synes knappast tänkbart. Av vikt är att finansnämnden icke skall kunna bilda sammansatt utskott med finansutskott eller lagnämnden med lagutskott eller konstitutionsutskottet, då dessa nämnder har till huvudsaklig uppgift att taga ställning till förslag från finansutskott respektive lagutskott eller konstitutionsutskottet. Det enda fall då finansnämnd och lagnämnd bör kunna ingå i sammansatt utskott, är då fråga uppstår om att de med varandra skall bilda sådant utskott. Det är slutligen knappast lämpligt att ett finansutskott bildar sammansatt utskott med annat finansutskott eller ett lagutskott med annat lagutskott. Det synes emellertid icke erforderligt att stadga något förbud häremot i lagtexten. Erinras må om att lagutskotten icke hittills har med varandra bildat sammansatt utskott.

I praxis brukar ett sammansatt utskott icke komma till stånd med mindre båda (samtliga) berörda utskott är överens om en sådan samarbetsform. Detta bör också framgå av lagtexten. Härav följer att den nuvarande bestämmelsen i RSt 19 § 2 mom. om förhandsbesked kan utgå, även om det givetvis alltjämt är lämpligt att det initiativtagande utskottet tar underhandskontakt med berörda utskott, innan den formella inbjudan utfärdas. Sammansatt utskott bör även i fortsättningen avge betänkande direkt till riksdagen.

I enlighet med vad nu anförts stadgas i 12 § första stycket att gemensam beredning av ärende mellan två eller flera utskott må ske i sammansatt utskott genom deputerade på sätt utskotten överenskommer. Enligt andra stycket må finansnämnd och lagnämnd endast med varandra bilda sammansatt utskott. I tilläggsbestämmelserna föreskrives, att antalet deputerade från varje utskott skall vara sex, såvida utskotten ej överenskommer om annat.

13 §

Utskotts betänkande

Utskotten i den svenska riksdagen är skyldiga avge betänkanden i ärenden som hänvisats till dem. I riksdagsordningen föreskrives detta för varje utskott för sig, oftast i den formen att utskotten skall meddela utlåtanden och avgiva förslag i anledning av dit hänvisade frågor (se ovan under 2 kap. 7 §). Enligt RO 45 § 3 mom. bör utskotten, så fort sig göra låter, avgiva de yttranden, som på dem ankommer. I RSt 23 § stadgas, att expeditioner från utskott underskrives av ordföranden.

Utskottens expeditioner till kamrarna brukar med en gemensam beteckning kallas *betänkanden*. Ofta skiljes mellan *utlåtande*, dvs. betänkande som ett utskott avger med anledning av remiss från kamrarna, och *memorial*, dvs. betänkande som utskottet avger på eget initiativ eller på grund av särskilt åläggande i grundlag.

Utredningen. I förslaget till ny riksdagsordning användes termen »betänkande» såsom beteckning på utskottens expeditioner till riksdagen. Utskotts skyldighet att avgiva betänkande med förslag i ärende, som ankommer på utskottets beredning, bör enligt utredningens mening lämpligen regleras i en för samtliga utskott gemensam bestämmelse. Någon ändring bör härvid icke göras i den förslagsrätt, som nu tillkommer utskotten vid beredningen av till dem hänvisade ärenden (se ovan 2 kap. 7 §). Det nuvarande stadgandet i RO 45 § 3 mom., att utskotten bör så fort sig göra låter avge de yttranden, som på dem ankommer, innehåller i och för sig en självklarhet och torde icke behöva överföras till en ny riksdagsordning. Expeditioner från utskott bör underskrivas av ordföranden. Något uttryckligt stadgande härom synes emellertid ej erforderligt. I enlighet med vad nu anförts har i 13 § stadgats att utskott skall i ärende, som hänvisats till utskottet, till riksdagen avgiva betänkande med förslag.

14 §

Finansnämnden som samordnande instans i budgetärenden

Under 6 § har lämnats en redogörelse för gällande bestämmelser angående budgetärendenas beredning inom riksdagen. Det har därvid framhållits, att kritik riktats mot att budgetberedningen är splittrad på flera utskott, att frågan om en omorganisation av riksdagens budgetbehandling sedan länge varit aktuell och att uppmärksamheten härvid framför allt fästs vid behovet av en sammanhållande och samordnande instans.

Splittringen har ansetts medföra svårigheter såväl för en enhetlig avvägning mellan olika utgiftsändamål som för en avvägning mellan inkomster och utgifter. För att komma till rätta med dessa olägenheter infördes år 1933 efter förslag av 1930 års sakkunniga för riksdagens arbetsformer nu-

varande regler i RO 39 och 40 §§ om samråd mellan de budgetberedande utskotten (se ovan under 6 §). Samtidigt tillskapades genom bestämmelser i de reglementariska föreskrifterna (numera riksdagsstadgan) de så kallade budgetdeputerade. Enligt RSt 19 § 1 mom. skall de budgetberedande utskotten inom tjugu dagar från riksdagens öppnande utse deputerade för att under riksdagens lopp, i den utsträckning sådant finnes påkallat, rådpläga i frågor som angår budgetarbetet inom riksdagen. De budgetdeputerade skall verka för att största möjliga enhetlighet iakttages vid budgetbehandlingen. De skall tillse att lämpliga sammanställningar angående inkomster och utgifter samt angående budgetarbetets fortgång inom riksdagen tid efter annan delgives kamrarnas ledamöter.

De förhoppningar som knöts till 1933 års ändringar har icke infriats. Något sammansatt utskott mellan budgetutskotten för beräkningen av de ordinarie inkomsterna eller för uppgörande av förslag till bevillningens belopp samt till riksstat har ej förekommit. Såsom budgetdeputerade har regelmässigt ordförandena och vice ordförandena i de budgetberedande utskotten fungerat. Budgetdeputerade har normalt endast haft två korta sammanträden under varje år, ett vid vårsessionens början och ett vid dess slut. Därutöver har deras verksamhet bestått i att sekreteraren *dels* utarbetat en sammanställning av de ökningar och minskningar i regeringens budgetförslag, som skulle föranledas av bifall till väckta motioner, *dels* utarbetat uppgifter om ökningar och minskningar i budgetförslaget, vilka beslutats av riksdagen, *dels ock* upprättat tablåer över beräknat utfall av det löpande budgetårets budget, vilka sammanställningar tillställts riksdagens ledamöter. I en skrivelse till författningsutredningen den 24 maj 1955 har budgetdeputerade framhållit, att deputationen enligt samfällad mening inom densamma icke i sin nuvarande form fyller sitt ändamål att främja ökad sammanhållning och bättre överblick över riksdagens budgetarbete. För att de budgetdeputerade skulle kunna fylla sin uppgift att utgöra ett sammanhållande och normgivande organ för riksdagens budgetbehandling krävdes en fastare och mera auktoritativ organisation än den nuvarande. Budgetdeputerade ville därför framhålla angelägenheten av att författningsutredningen ägnade spörsmålet sin uppmärksamhet.

Riksdagen hemställde år 1939 om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete i syfte att häri ernå större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet (skr. nr 343).¹ Tillsättandet av en sådan utredning kom emellertid på grund av tidsomständigheterna att dröja. Ej heller 1943 års sakkunniga för revision av riksdagens arbetsformer ansåg sig kunna upptaga frågan om en omläggning av budgetarbetet. Riksdagen upprepade därefter år 1946 (skr. nr 218)

¹ Beträffande tidigare förslag i denna fråga hänvisas till en PM, fogad som bilaga till KU 1939:15.

sin hemställan från år 1939. I direktiven för de sakkunniga, som år 1946 tillkallades för att utreda frågan om revision av riksdagens arbetsformer, framhölls att frågan om en omreglering av budgetbehandlingen i riksdagen ej borde upptagas i vidare omfattning än som föranleddes av de i direktiven angivna ändamålen med utredningen. Den av riksdagen begärda utredningen i syfte att vinna större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet i budgetarbetet borde ske i annan ordning. I sitt betänkande (SOU 1947: 79) diskuterade de sakkunniga alternativ till omläggningen av budgetbehandlingen i utskott och uttalade bland annat (s. 56), att om ett överbudget- eller finansutskott inrättades, det måste för att kunna hävda sig mot finansutskotten gå in på en tämligen långtgående detaljgranskning av fackutskottens förslag till utlåtanden. De sakkunniga inskränkte sig till att föreslå, att frågor angående pensionsväsendet skulle återföras från bankoutskottets till statsutskottets kompetensområde. Detta förslag antogs slutgiltigt år 1949.

I de likalydande motionerna 1956 I: 162 av herrar Aastrup och Lundström (fp) och II: 217 av herr Sjölin m. fl. (fp) samt i motionen 1956 II: 478 av herr Håstad (h) yrkades ånyo på en utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete. I utlåtande (nr 6) över dessa motioner uttalade konstitutionsutskottet, att det var av största vikt, att denna utredning snarast kom till stånd. Utskottet, som inhämtat att författningsutredningen dittills icke sysslat med förevarande spörsmål, ansåg att frågan borde hänskjutas till en särskild utredning. Utskottets förslag bifölls av riksdagen (skr. nr 216). Med anledning härav tillkallade chefen för finansdepartementet efter bemyndigande den 10 januari 1957 sex utredningsmän med uppdrag att verkställa utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete. Utredningen som antog namnet budgetkommittén avgav den 27 maj 1959 till chefen för finansdepartementet betänkande om »Riksdagens budgetarbete» (SOU 1959: 16).

Här nedan skall redogöras för huvuddragen av budgetkommitténs förslag. Beträffande den närmare motiveringen till ovan nämnda riksdagsskrivelser hänvisas till historiken i budgetkommitténs betänkande. Detta innehåller även en redogörelse för den parlamentariska budgetbehandlingen i Danmark, Finland och Norge.

Vad angår bakgrunden till de framställda reformkraven framhöll budgetkommittén (s. 34 f.) följande:

Riksdagens upprepade framstötter 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 icke 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 förutredning bottna i en strävan att få till stånd en närmare förbindelse mellan 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, dvs. 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 framskymtats, att det flera månader utsträckt 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 faktiskt sker tämligen isolerat i de skilda utskottsavdelningarna och utskotten.

För det tredje synes den uppfattningen råda, att nu berörda svagheter — bristande sammanfogningen av utgifts- och inkomstsidan i riksdagens budgetarbete och den ojämna avvägningen mellan olika budgetområden — 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 är uppdelat i tre punkter. Den första avser att göra det möjligt för riksdagen att taga ställning till finansplanen och nationalbudgeten m. m., den andra att tillskapa en samordnande instans för riksdagens budgetarbete, den tredje att införa återprövningsrätt i budgetfrågor. Den förstnämnda punkten har tidigare berörts under 2 §.

En *samordnande instans* för riksdagens budgetarbete var enligt budgetkommittén nödvändig för att motverka olägenheterna av splittringen av detta arbete. Uppgiften att vara en sådan samordnande instans kunde överlåtas åt antingen en förstärkt budgetdeputation eller åt ett nyinrättat finansutskott eller också åt en speciell avdelning av statsutskottet. Sistnämnda alternativ tedde sig dock mindre praktiskt. Bland annat syntes det vara svårt att tänka sig att en avdelning av statsutskottet fungerade som samordnare även när det gällde jordbruksutskottets ärenden. Vidare föreföll det mindre naturligt att ifrågakvarande utskottsavdelning var samordnande instans i förhållande till bevillningsutskottet och bankoutskottet. Om man därför utmönstrade tanken på en utskottsavdelning som samordningsinstans, återstod alternativet med ett finansutskott eller en förstärkt budgetdeputation. Egentligen var skillnaden mellan dessa båda alternativ icke stor — försåvitt man ej tänkte sig en ändrad organisation av statsutskottet — utan kanske närmast en namnfråga. Emellertid torde det framstå 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 riksdagsordningens bestämmelser för utskott. Med hänsyn till den därmed följande självständigheten gentemot övriga ständiga utskott föreslog kommittén att benämningen ändrades till *budgetdelegationen*. Inom budgetkommittén hade dock herr Håstad (h), som alternativt förordat, att statsutskottets nuvarande avdelningar ombildades till fackutskott i stil med jordbruksutskottet (se ovan under 6 §), i anslutning till detta alternativ framhållit, att över dessa utskott skulle sedan såsom ett samordnande organ inrättas ett särskilt finansutskott.

I egenskap av samordnande instans för riksdagens budgetarbete skulle budgetdelegationen enligt kommitténs förslag avge yttrande över utskotts- betänkande i ärende avseende statens inkomster och utgifter. Yttrandet, som skulle avges innan betänkandet föredrogs i kamrarna, kunde ha den enkla formen av t. ex. »ingen erinran» eller »ej funnit anledning göra särskilt uttalande» eller också vara motiverat och eventuellt utmyнна i ett annat förslag än utskottets. Undantag hade ej gjorts för betänkanden med förslag till sammanjämkning eller gemensam votering. I fråga om budgetdelegationens arbetsformer ville kommittén föreslå, att utskottens utlåtanden i budgetfrågor skulle överlämnas direkt till budgetdelegationen, vilken med eget yttrande skulle vidarebefordra utlåtandena till kamrarna. Då det torde få förutsättas att budgetdelegationens yttrande i flertalet fall kom att utmyнна i endast kortfattade tillstyrkanden eller uttalanden att delegationen icke hade något att erinra, ansåg kommittén att den fördröjning i ärendenas handläggning, som blev en följd av denna arbetsordning, kom att sakna nämnvärd betydelse.

Budgetkommittén hade diskuterat, om statsutskottets och övriga utskotts utlåtanden i anslags- och bevillningsfrågor borde offentliggöras, innan budgetdelegationen haft tillfälle att yttra sig. Emellertid hade kommittén stannat vid den inställningen, att de skilda utskottsutlåtandena borde bli offentliga omedelbart efter justeringen i vederbörande utskott.

Såsom grundval för sin verksamhet skulle budgetdelegationen ha den principiella, allmänna ståndpunkt till budgetpolitiken, som riksdagen enligt vad kommittén angivit förutsatts ha tagit vid finansdebatten under senare hälften av februari i anledning av delegationens utlåtande över finansplanen och nationalbudgeten. Härutöver borde budgetdelegationen få rätt att taga egna initiativ beträffande budgetarbetets uppläggning och genom lämpligt underhandsförfarande avge rekommendationer till de övriga utskotten beträffande anslagsprövningens och bevillningsarbetets inriktning under arbetets gång. Naturligt syntes i så fall vara, att budgetdelegationen sammankallade utskotts- och avdelningsordförande till muntligt

samråd. Självklart var att budgetdelegationen fortlöpande följde resultatet av riksdagens budgetarbete och med täta mellanrum publicerade sammanställningar över det aktuella budgetläget. Det förföll även naturligt, att budgetdelegationen såsom samordnande organ i budgetfrågor fick övertaga uppgiften att uppgöra förslag till riksstat. Delegationen borde slutligen vara riksdagens centrala organ för alla budgettekniska frågor och vara försedd med ett effektivt kansli, vari ingick tjänstemän med statsfinansiell och samhällsekonomisk utbildning.

För att budgetdelegationen skulle få den erforderliga tyngden såsom samordningsinstans måste det villkoret uppställas, att utskottets ledamöter kom att utgöras av riksdagens ledande krafter. Då samtliga i utskotten representerade partier borde bli företrädare i budgetdelegationen, borde denna få proportionell sammansättning och dess ledamöter väljas av riksdagen enligt samma ordning som för utskott. Budgetkommittén föreslog, att antalet ledamöter sattes till sexton.

Budgetkommittén, som i likhet med budgetträttskommittén föreslog, att de successivt fattade besluten i anslagsfrågor skulle vara definitiva (se del 2 s. 390), ville emellertid därutöver föreslå en möjlighet till *återprövning* av redan fattade beslut i budgetfrågor. En sådan möjlighet kunde vara av värde exempelvis om en konjunkturuomsvängning inträtt under sessionens lopp. 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. Därav följde att beslut avseende tilläggsstat ej borde bli föremål för återprövning.

Av praktiska skäl borde återprövningsrätten normalt knytas till behandlingen av kompletteringspropositionen mot vårriksdagens slut. Initiativ till återprövning borde kunna tagas dels i kompletteringspropositionen, dels motionsledes i anslutning till denna, dels av budgetdelegationen eller av andra ifrågakommande utskott vid behandlingen av denna proposition. Regeringen borde emellertid vara oförhindrad att framställa förslag om återprövning även i annan proposition, avgiven samtidigt med eller senare än kompletteringspropositionen, varvid motsvarande följdmotioner och utskotts-(budgetdelegations-)initiativ borde kunna ifrågakomma. Även för det fall kompletteringspropositionen eller annan samtidigt eller senare avlåten proposition i ärende avseende statens inkomster och utgifter icke innehöll något förslag till återprövning, förutsattes initiativ till återprövning kunna tagas i motion i anledning av sådan proposition samt, i samband med propositionens beredning, av vederbörande utskott eller av budgetdelegationen.

Budgetkommitténs betänkande har ännu icke föranlett något förslag.

Med anledning av proposition 1960:25 angående godkännande av Sve-

riges anslutning till konventionen angående upprättande av europeiska frihandelssammanslutningen m. m. upptogs i motion II: 644 av herrar Antons-son och Hansson i Önnarp (cp) frågan om en sådan utformning av grundlagar och övriga berörda författningar att riksdagens ändamålsenliga handläggning av med EFTA och med utrikeshandel och ekonomi i övrigt förknippade spørsmål möjliggjordes i enlighet med motionens syfte. I motionen uttalades bland annat önskemålet om en reell utskottsbehandling av finansplanen och en bättre samordning av riksdagens budgetarbete. Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 23) bland annat under hänvisning till att budgetkommitténs förslag var under övervägande inom finansdepartementet samt till att författningsutredningen var sysselsatt med utarbetande av förslag till omläggning av riksdagens budgetbehandling. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Vid höstsessionen samma år upptog konstitutionsutskottet till behandling frågan om utskottet med begagnande av sin initiativrätt skulle framlägga förslag till revision av bestämmelserna i RSt 19 § 1 mom. om budgetdeputerade. Enligt en inom utskottets kansli upprättad skiss i ämnet skulle budgetdeputationen bibehållas och få ett ökat antal ledamöter. Deputationen skulle verka för att största möjliga enhetlighet iaktogs vid budgetbehandlingen bland annat genom att fungera som remissinstans före avslutad utskottsbehandling i frågor angående de allmänna riktlinjerna för finanspolitiken samt frågor av principiell natur angående statens inkomster och utgifter. Dess yttrande skulle dessutom kunna ligga till grund för ett betänkande från statsutskottet rörande finansplanen och därmed ge riksdagen möjlighet till en samlad finansdebatt. Någon återprövningsrätt i budgetfrågor förordades ej. Utskottet beslöt emellertid att ej under då pågående höstsession förelägga riksdagen något förslag i ämnet.

Med utgångspunkt från ovan berörda skiss hemställdes sedermera i motionerna 1961 I: 179 av herr Sveningsson (h) m. fl. och II: 205 av herrar von Friesen (fp) och Braconier (h), att riksdagen måtte besluta att i RSt 19 § 1 mom. införa kompletterande bestämmelser i syfte att ernå en effektivare budgetbehandling. Konstitutionsutskottet, som avgav betänkande i anledning av motionerna vid höstsessionen 1962 (nr 22), avstyrkte dessa med hänsyn till att författningsutredningens slutbetänkande kunde väntas föreligga våren 1963. I en reservation framlade utskottets borgerliga ledamöter ett förslag till ändrad lydelse av RSt 19 § 1 mom. Reservanterna framhöll bland annat, att budgetdeputerade skulle antingen på eget initiativ eller efter remiss från vederbörande utskott avgiva yttranden till utskotten över till dessa hänvisade frågor om budgetläget och de allmänna riktlinjerna för finanspolitiken samt om det ekonomiska läget och den ekonomiska politiken ävensom över andra, på utskottets behandling ankommande ärenden av större vikt avseende statens inkomster och utgifter. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Utredningen

Vid upprepade tillfällen har det påtalats, att riksdagens budgetarbete är splittrat och att denna splittring leder till allvarliga olägenheter. Enligt utredningens mening är dessa olägenheter uppenbara. Någon samordning mellan inkomstbedömning och utgiftsprövning föreligger knappast, ej heller någon samordning av de principer, som tillämpas av de olika anslagsberedande utskotten.¹ 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. Allt detta gör, att det nu knappast föreligger någon reell möjlighet att hävda alternativa riktlinjer i budgetarbetet.

Gång efter annan har det efterlysts åtgärder för att åstadkomma större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet i riksdagens budgetarbete. Det har emellertid varit svårt att komma till rätta med problemet. Svårigheterna har huvudsakligen hängt samman med systemet för budgetärendenas anhängiggörande, med organisationen av utskottsarbetet inom riksdagen samt med tidpunkten för riksdagens beslut i utgiftsärenden.

Vad angår frågan om budgetärendenas anhängiggörande har utredningen i del 2 s. 399 uttalat, att det icke är möjligt att samtliga budgetärenden anhängiggöres genom budgetpropositionen eller genom motioner väckta i anledning av denna proposition. Beträffande organisationen av de budgetberedande utskotten har utredningen under 6 § föreslagit, att statsutskottets fem avdelningar samt bevillnings- och jordbruksutskotten skall ersättas av sju finansutskott, som vart och ett utgör ett självständigt utskott. Utredningen har slutligen hävdad, att utgiftsbesluten måste, med den omfattning statsbudgeten numera erhållit och med den korta tid som förflyter mellan lagtima riksmötes slut och det nya budgetårets början, fattas och expedieras successivt för att departement och myndigheter skall hinna vidtaga de förberedande åtgärder, som är erforderliga för att besluten skall kunna börja verkställas med budgetårets början (se del 2 s. 399).

Då budgetberedningen enligt utredningens förslag alltjämt kommer att vara utsträckt över en lång tidrymd och budgetbesluten kommer att fattas successivt, synes enda möjligheten att komma till rätta med problemet vara att det inrättas ett särskilt organ, som skall ha till uppgift att främst från statsfinansiell och samhällsekonomisk synpunkt bedöma samtliga finansärenden, dvs. samtliga de ärenden som beretts av finansutskott. Utredningen, som härvid i huvudsak kan ansluta sig till vad budgetkommittén anfört föreslår, såsom redan angivits, att finansnämnden skall tilldelas denna uppgift. Genom denna nämnd bör alltså samtliga betänkanden, som avgi-

¹ Erinras bör dock om den samordning av löne- och pensionsfrågor som utövas av statsutskottets femte avdelning.

vits av finansutskotten, passera. I regel torde nämnden kunna inskränka sig till att uttala att den icke har någon erinran mot ett föreliggande utskottsförslag. Härav följer, såsom också budgetkommittén framhållit, att någon nämnvärd fördröjning i ärendenas handläggning i regel knappast behöver uppstå. Författningsutredningen kan sålunda icke dela den mening som framfördes av 1946 års sakkunniga för frågan om en revision av riksdagens arbetsformer, att om en finansnämnd skall kunna hävda sig mot fackutskotten, måste den gå in på en tämligen långtgående detaljgranskning av fackutskottens förslag. Det bör understrykas att finansnämnden har att yttra sig över förslag från finansutskott ur sin speciella aspekt, dvs. främst från statsfinansiell och samhällsekonomisk synpunkt. Om denna aspekt angives i lagtexten, synes det icke påkallat med ett särskilt stadgande att finansnämnden skall verka för att största möjliga enhetlighet iakttages vid budgetbehandlingen.

Enligt budgetkommitténs förslag skulle det samordnande organet yttra sig över utskottsbetänkandena, innan dessa föredrogs i kamrarna. Det samordnande organets yttrande skulle sålunda föreligga, då kamrarna påbörjade behandlingen av ett finansärende. En sådan ordning synes naturlig i ett tvåkammerssystem. I ett enkammersystem kan emellertid övervägas ett system med dubbla läsningar, så konstruerat att finansutskottens betänkanden först behandlas preliminärt vid riksdagssammanträde och av riksdagen tillsammans med de vid denna preliminära behandling framförda yrkandena jämte eventuellt voteringsresultat hänvisas till finansnämnden för att slutligen, sedan finansnämnden slutfört sin beredning, återkomma för en andra behandling vid riksdagssammanträde och då definitivt avgöras. Därigenom skulle finansnämnden erhålla tillfälle att beakta de synpunkter, som framförts vid den preliminära riksdagsbehandlingen. En förutsättning för ett sådant system med två behandlingar i riksdagen är emellertid, att det verkligen, när det föreligger skilda meningar i ett ärende, uppstår debatt vid den preliminära behandlingen. Mot systemet kan vidare invändas, att det fördröjer ärendenas avgörande och att det kan synas tveksamt om riksdagsledamöterna över huvud vill ta ställning till ett ärende, innan det beretts fullständigt, dvs. i detta fall innan det organ som har att bedöma ärendet från statsfinansiell och samhällsekonomisk synpunkt erhållit tillfälle att yttra sig. Risk kan också föreligga för att ledamöterna binder sig på ett för tidigt stadium. Efter vägande av för- och nackdelarna har utredningen stannat för att även för ett enkammersystem förorda ett förfarande med *en* behandling vid riksdagssammanträde av finansärendena. Förslaget innebär även, att utredningen tar avstånd från tanken att finansnämnden skall fungera som remissinstans till finansutskotten och således avge yttrande till utskotten, innan dessa fattat egen, slutlig ståndpunkt.

Det närmare tillvägagångssättet blir enligt utredningens förslag följande.

Då riksdagen hänvisar ett ärende för beredning till finansutskott eller till i dess ställe tillsatt särskilt utskott, bör finansnämnden underrättas härom. Varje betänkande av finansutskott eller, i ärende som tillhör finansutskotts beredning, av särskilt utskott eller sammansatt utskott bör av utskottet överlämnas till finansnämnden. Denna bör bereda ärendet främst från statsfinansiell och samhällsekonomisk synpunkt. Skulle nämnden finna anledning avge eget betänkande i ärendet, blir det detta betänkande som vid ärendets avgörande kommer att upptagas på riksdagens föredragningslista. Finansutskottets (motsvarande utskotts) betänkande i ärendet bör i sådant fall fogas till nämndens betänkande. Om däremot nämnden ej finner anledning avge eget betänkande — och detta torde såsom redan framhållits blir det ojämförligt vanligaste fallet — bör nämnden med uppgift härom vidarebefordra utskottets betänkande till riksdagen. Det blir i så fall utskottets betänkande, som kommer att uppföras på föredragningslistan. Finansnämndens meddelande att den ej funnit anledning avge eget betänkande i ärendet torde lämpligen kunna angivas i utskottsbetänkandet efter utskottets hemställan. Av denna anledning kan det vara lämpligt, att finansutskotten överlämnar sina betänkanden till finansnämnden i förslagstryck. Betänkandena, som samtidigt bör inlämnas till riksdagens kansli, bör vara offentliga i och med överlämnandet till nämnden.

Med inrättandet av en finansnämnd, som har till uppgift att främst från statsfinansiell och samhällsekonomisk synpunkt bedöma samtliga ärenden som beretts av finansutskott, torde förutsättningar ha skapats för en samordning mellan inkomstbedömning och utgiftsprövning och för tillämpning av enhetliga principer inom de olika anslagsberedande utskotten. Med denna centrala samordnande uppgift, som sålunda bör tillkomma finansnämnden, bör såsom framhållits under 2 § förenas uppgiften att bereda ärende angående finansplan och nationalbudget samt riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet ävensom ärende angående lag eller annan författning rörande statsbudgeten, riksbanken och riksgäldskontoret.

Finansnämnden bör i sina betänkanden kunna göra uttalanden, som — om de icke ogillas av riksdagen — kan bli vägledande för övriga budgetberedande utskott. Nämnden bör vidare givetvis fortlöpande följa resultatet av budgetarbetet och publicera sammanställningar över det aktuella budgetläget; något särskilt stadgande härom synes dock icke erforderligt. Likaledes bör det ankomma på nämnden att sammanställa statsbudgeten. Utredningen har tidigare under 2 § understrukit betydelsen av att finansnämnden utrustas med ett effektivt kansli.

Utredningen har i likhet med budgeträttskommittén och budgetkommittén föreslagit, att de successivt fattade besluten i utgiftsfrågor skall vara definitiva (se del 2 s. 399). Mot en sådan lösning har tidigare invänts, att det härigenom icke blir möjligt att i budgetregleringens slutskede göra

några ändringar eller hävda andra budgetalternativ. Budgetkommittén ville tillmötesgå invändningen med att för extraordinära fall föreslå en återprövningsrätt i fråga om redan fattat beslut. Författningsutredningen finner det i princip otillfredsställande, att ett definitivt beslut skall kunna återprövas, och föreslår därför en annan lösning.

Budgetkommittén framhöll, att återprövningsinstitutet kunde vara av värde om en konjunkturomsvängning inträtt under loppet av en session. Framstår i en sådan situation ett redan beslutat anslag som otillräckligt, föreligger det emellertid enligt författningsutredningens förslag — liksom fallet för närvarande faktiskt är — intet hinder att förnyat initiativ tages i ärendet vid samma riksmöte (session) genom proposition och att ytterligare anslag begäres utan att därför det tidigare beslutet rives upp (se ovan s. 55). Anses det åter erforderligt att minska ett redan beslutat anslag, bör med utredningens förslag även en sådan situation kunna bemästras. Utredningen får i detta sammanhang hänvisa till vad den tidigare uttalat i del 2 s. 416, att regeringen bör, om en konjunkturomsvängning inträder, kunna helt eller delvis underlåta att verkställa ett anslagsbeslut, såvida icke anslaget i fråga måste utgå till följd av gällande förpliktelser.

Vad som däremot kan anses önskvärt att införa är en möjlighet att i slutskedet av riksdagens budgetarbete i viss utsträckning kunna hävda alternativa riktlinjer. För att förverkliga detta syfte synes det lämpligt att skapa en möjlighet för även en minoritet att få avgörandet av ärende som avser statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret uppskjutet; det är härvid i och för sig tillräckligt att uppskjuta avgörandet av ett relativt begränsat antal ärenden, under förutsättning att dessa ärenden är väsentliga från de synpunkter finansnämnden har att företräda. Den bordläggning av ett budgetärende, som sålunda bör kunna komma i fråga, bör ske vid finansnämndens beredning av ärendet. En minoritet, som skall tillerkännas en sådan rätt, bör emellertid vara representativ för en relativt sett betydande del av riksdagens ledamöter. Den bör enligt utredningens mening omfatta minst en tredjedel av finansnämndens ledamöter. Minoritetsrätten bör vidare vara begränsad i tiden. I och med att kompletteringspropositionen avlämnats, bör minoritetsrätten upphöra att gälla. Vid denna tidpunkt befinner man sig i det skede av budgetarbetet, då inkomstsidan säkrast kan bedömas och då det alltså gives bäst möjlighet att väga utgifterna mot inkomsterna och att hävda alternativa riktlinjer. I detta sammanhang bör erinras om den speciella situation, som föreligger, då ny budgetproposition i erforderliga delar avlämnas vid nytt riksmöte efter urtima val (se ovan s. 62). Denna budgetproposition bör anses innefatta även förslag till slutlig reglering av budgeten. I en sådan situation bör det icke föreligga någon rätt för en minoritet inom finansnämnden att få ett ärende bordlagt i nämnden.

I enlighet med vad nu anförts stadgas i 14 § första stycket att betänkande av finansutskott eller, i ärende som tillhör finansutskotts beredning, av särskilt utskott eller sammansatt utskott skall av utskottet överlämnas till finansnämnden för ytterligare beredning av ärendet främst från statsfinansiell och samhällsekonomisk synpunkt. Nämnden äger därefter till riksdagen avgiva eget betänkande med förslag. Finner nämnden ej anledning att avgiva eget betänkande, skall den med uppgift härom till riksdagen vidarebefordra utskottets betänkande. Vid finansnämndens beredning av ärende, som av annat utskott överlämnats till nämnden och som avser statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret, skall enligt andra stycket ärendet, om kompletteringsproposition icke avlämnats, på begäran av minst en tredjedel av nämndens ledamöter bordläggas i nämnden i avvaktan på sådan proposition. Jämlikt tredje stycket skall finansnämnden på grundval av riksdagens beräkning av statsinkomsterna och riksdagens beslut om anslag sammanställa statsbudgeten för det närmast följande budgetåret och anmäla denna för riksdagen.

Enligt tilläggsbestämmelserna första stycket skall utskottet vid överlämnande av betänkande till finansnämnden jämväl inlämna exemplar av betänkandet till riksdagens kansli. I andra stycket stadgas, att vid finansnämndens betänkande i ärende, som i 14 § första stycket sägs, skall fogas utskottets betänkande.

15 §

Upplysningar till utskott från statsråd och från statlig myndighet

I RO 36 § 6 mom. andra stycket 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 RO 36 § 6 mom. 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 departements-tjänsteman på anmodan infinner sig till sammanträde och där lämnar upplysningar.

Frågan om vidgat tillträde för statsråd till utskottsförhandlingarna upptogs i motion 1928 I: 247 av herr Möller (s). Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 19) och avslogs av kamrarna. Utskottet uttalade härvid bland annat, att det ej var övertygat om att icke motionens förslag, som avsåg att stärka regeringsmaktens ställning, tvärtom skulle göra regeringen mera beroende av riksdagen och riksdagsutskotten än då var fallet. Förslaget framfördes ånyo år 1930 i motion I: 239 av herr Möller m. fl. (s) men avstyrktes även denna gång av konstitutionsutskottet (utl. nr 20) och avslogs av kamrarna.

Inom justitiedepartementet tillkallades år 1933 professorn C. A. Reuter-skiöld, talmannen A. Sävström och professorn G. Andrén för att utreda frågan om statsråds tillträde till utskott. De sakkunniga avgav år 1934 en promemoria med utredning i frågan jämte förslag till ändrad lydelse av vissa paragrafer i riksdagsordningen.¹ Förslaget innebar, att då propositioner och i anledning därav väckta förslag behandlades i utskott, statsråd skulle, efter anmälan hos utskottets ordförande, äga rätt att närvara vid utskottets överläggningar och deltaga däri. Tillika föreslogs att statsråd skulle äga genom ämbets- eller tjänsteman meddela utskott upplysningar i sådant ärende.

De sakkunniga anförde till stöd för sitt förslag, att en sådan ändring, varigenom statsråden bereddes tillfälle att deltaga i utskottens överläggningar men icke i deras beslut och som ej innebar skyldighet för statsråd att infinna sig i utskott, icke kunde på något avgörande sätt inverka på regeringens politiska maktställning. I den mån en förskjutning skedde i maktbalansen mellan regering och riksdag, torde denna bero på allmänpolitiska omständigheter och personförhållanden och icke på en teknisk arbetsordning sådan som den ifrågasatta. Däremot skulle ändringen vara ägnad att befrämja en saklig och fullständig granskning av propositionerna i riksdagen.

Genom den vidlyftiga och noggranna utredning, som lämnades i propositionerna eller åtföljde dessa, erhöll enligt de sakkunnigas mening utskottet visserligen i regel ett fastare underlag för sitt arbete än som var vanligt i främmande länder. Och visserligen ägde utskotten enligt RO 46 § rätt att hos regeringen begära upplysningar från verk eller ämbetsman, varjämte utskotten i praxis inbjöd ämbetsmän eller sakkunniga att föredraga frågor och lämna meddelanden. Men det var dock en olägenhet att vederbörande statsråd var förhindrat att direkt inför utskottet framlägga sina synpunkter och lämna erforderliga upplysningar. Det var också önskvärt,

¹ Promemorian är tryckt som bilaga till prop. 1934:127.

att statsråden erhöill tillfälle att i utskotten förhandla om ifrågasatta ändringar och modifikationer, ofta av betydelsefull beskaffenhet, i framlagda propositioner. Det dåvarande underhandsförfarandet kunde med vidsträckt tillämpning medföra åtskilliga vanskligheter. En svårlöst frågas sakliga behandling och allsidiga belysning skulle enligt de sakkunnigas mening bäst främjas genom en officiell förhandling mellan vederbörande statsråd och utskottets samtliga ledamöter. Rätten att närvara i utskott borde emellertid begränsas till de fall, då propositioner och andra på grund av propositioner framställda förslag behandlades i utskott.

Den föreslagna rätten för statsråd att lämna utskott upplysningar genom ämbets- och tjänsteman hade till syfte att lätta statsrådets arbetsbörda och att befrämja utskottens fullständiga kännedom om ärendena. Förslaget anknöt till rådande praxis inom utskotten att inbjuda ämbets- eller tjänstemän att föredraga frågor och lämna meddelanden.

De sakkunnigas förslag framlades år 1934 för riksdagen i proposition nr 127. Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget (utl. nr 19) med den ändringen att det klart skulle komma till uttryck i lagtexten, att statsråden visserligen erhöill obetingad möjlighet att samråda med utskotten rörande varje proposition, där dylikt samråd ansågs vara av behovet påkallat, men att utskotten i samma ärende jämväl kunde hålla överläggningar, vid vilka statsråden icke ägde närvara. Konstitutionsutskottets förslag var av följande lydelse: »Finner ledamot av statsrådet erforderligt överlägga med utskott i någon av Konungen för riksdagen framlagd fråga, som för beredning hänvisats till utskottet, skall sådan överläggning äga rum. Statsrådsledamot må jämväl genom ämbets- eller tjänsteman meddela utskott upplysningar i dylikt ärende.»

I en reservation av åtta representanter för högern och de frisinna framhölls, att utskottens behov av upplysningar och utredning utöver vad propositionerna innehållit hade tillgodosetts genom stadgandet i RO 46 §. Förbudet för statsråd att delta i utskott utgjorde en av de bestämmelser i grundlagarna, som tillkommit i syfte att säkerställa riksdagens självständighet gentemot regeringsmakten. Då denna grundsats alltjämt ägde giltighet samt något behov av att för uppgivet ändamål bereda statsråd tillträde till utskott enligt reservanternas mening icke förelåg, borde propositionen avslås.

Frågan förföll, sedan andra kammaren bifallit utskottets förslag och första kammaren reservationen.

I RO 46 § stadgas, 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 av RO 46 § anvisade vägen för upplysningars inhämtande kommer i betydande utsträckning till användning och torde praktiskt taget alltid utnyttjas, då fråga är om inhämtande av remissyttrande från myndighet. Sådana yttranden brukar ej sällan inhämtas över motioner. Det statsråd som erhållit förordnande enligt RO 46 § vidarebefordrar alltid utskottens framställningar till vederbörande myndigheter. Vad åter angår upplysningar av annan art brukar utskottskanslierna taga direkt kontakt med vederbörande myndighet eller tjänsteman; eventuellt anmodas en tjänsteman av utskott att lämna upplysningarna vid sammanträde med utskottet. I vidsträckt omfattning tillämpas sålunda icke det i RO 46 § anbefallda förfaringssättet. Förklaringarna härtill torde vara flera. Den av RO 46 § anvisade vägen är en omväg. I myndigheternas uppgifter ingår i betydande utsträckning att lämna upplysningar. Nämnas må att t. ex. riksrevisionsverket enligt sin instruktion (SFS 1961: 352) 19 § skall tillhandagå riksdagens utskott och revisorer med nödiga upplysningar, räkenskaper och handlingar. Därtill kommer att den direkta kontakten underlättas av att utskottstjänstemännen i betydande grad rekryteras bland departementens, hovrätternas och verkens tjänstemän.

I motionerna 1959 I: 47 av herr Hanson, Per-Olof (fp) och II: 62 av herr Ståhl (fp) hemställdes om utredning i syfte att skapa garantier för att — inom de gränser som uppdrogs av hänsyn till utskottsarbetets allmänna arbetsvillkor — allt för utskotts ställningstagande väsentligt sakmaterial måtte ställas till ledamöternas förfogande, även i de fall där framställning om anskaffande av sådant material skedde av minoritet inom utskott. Motionerna avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 8) och avslogs av riksdagen. Som motivering för sitt ställningstagande framhöll utskottet bland annat att en minoritets legitima krav på sakupplysningar i praxis beaktats av majoriteten. Något behov av sådana bestämmelser som åsyftades i motionerna syntes sålunda ej föreligga. Det torde dessutom enligt utskottets mening svårligen gå att utforma regler, som å ena sidan skyddade minoritetens rätt att påkalla utredning och å andra sidan förhindrade att minoriteten genom utredningsyrkanden kunde förhåla ett avgörande.

Utredningen. Det nuvarande förbudet i RO 36 § för statsråd, justitieråd och regeringsråd att delta i utskott, liksom det i RO 46 § föreskrivna förfaringssättet att göra framställning till ett för ändamålet särskilt förordnat statsråd, då utskott anser sig behöva upplysning från myndighet eller tjänsteman, är båda uttryck för det dualistiska statsskick, för vilket 1809 års regeringsform avsågs skola utgöra grundvalen. Å ena sidan skulle utskotten kunna arbeta utan påtryckningar från regeringen, å andra sidan skulle utskotten icke kunna rikta några befallningar till statliga myndig-

heter och tjänstemän. För ett parlamentariskt statsskick kan emellertid de principer, åt vilka de berörda grundlagsstadgandena ger uttryck, ej ha samma vikt. Helt betydelselösa är de dock icke.

Vad först angår frågan om statsråds tillträde till utskott synes det icke lämpligt, att statsråd skall kunna väljas till ledamot eller suppleant i utskott. Ett förbud häremot har upptagits i 5 kap. 6 § första stycket. Där emot är det enligt utredningens mening rimligt och lämpligt att statsråd skall kunna lämna upplysningar vid utskottssammanträde. Det nära samarbete, som med ett parlamentariskt statsskick bör förekomma mellan regering och riksdag, talar otvivelaktigt härför. Tillträdet bör alltså gälla generellt och icke bara i fråga om utrikesutskottet. Statsråd bör kunna närvara vid utskottssammanträde både på framställning av utskottet och på eget initiativ. Statsråd bör emellertid icke vara skyldigt att infinna sig till sammanträde, om utskottet anmodar honom att komma; det bör ankomma på honom själv att avgöra, om han skall infinna sig. Lika litet synes det lämpligt att statsråd — då initiativet utgår från honom — skall kunna närvara vid ett utskottssammanträde mot utskottets önskan; endast om utskottet bifallit en hemställan från honom att få lämna upplysningar vid sammanträdet i fråga, bör han ha rätt att infinna sig. Med en sådan konstruktion torde knappast någon grund föreligga för de farhågor, som 1928 års konstitutionsutskott och riksdag hyste — att statsråds tillträde till utskott skulle försvaga regeringens ställning — eller för de farhågor, som 1934 års reserveranter inom konstitutionsutskottet samt den dåvarande första kammaren gav uttryck åt — att effekten skulle bli den motsatta.

Statsråd bör kunna lämna upplysningar vid utskottssammanträde antingen personligen eller genom tjänsteman. Det synes icke, såsom föreslogs år 1934, föreligga någon anledning att begränsa statsråds tillträde till utskott till de tillfällen, då utskottet behandlar propositioner. Av vikt är, att upplysning som är av betydelse för utskottets ställningstagande redovisas i utskottets betänkande.

Förbudet för justitieråd och regeringsråd att »delta i utskott» synes kunna upphävas.

Beträffande utskottens rätt och möjlighet att erhålla upplysningar och yttranden från statliga myndigheter och tjänstemän i övrigt, bör enligt utredningens mening gälla, att statlig myndighet skall, om utskott så finner erforderligt för att fullgöra sina uppgifter, tillhandagå utskottet med upplysningar och yttranden. Det av RO 46 § anvisade förfarings sättet med framställning till särskilt förordnat statsråd synes varken erforderligt eller lämpligt. Däremot bör ett utskott icke kunna ålägga tjänsteman att lämna upplysningar och yttranden; med detta har utredningen dock icke velat förorda någon ändring av nuvarande praxis, som i allt väsentligt fungerar smidigt och effektivt. I detta sammanhang bör framhållas att rimlig hänsyn bör tagas till en utskottsminoritets önskemål i fråga om anskaffande av sakmaterial.

I enlighet med det anförda stadgas i 15 § första stycket att statsråd må på framställning av utskott eller på egen hemställan, som bifallits av utskottet, personligen eller genom tjänsteman lämna upplysningar vid sammanträde med utskottet. Enligt andra stycket skall statlig myndighet, om utskott så finner erforderligt för att fullgöra sina uppgifter, tillhandagå utskottet med upplysningar och yttranden.

16 §

Tystnadsplikt

Riksdagsordningen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt för utrikesutskottets och konstitutionsutskottets ledamöter. Tystnadsplikt kan enligt RO 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 föreskrives i båda paragraferna, att ledamot, så ock suppleant, skall första gången han är närvarande vid sammanträde med utskottet avgiva försäkran om tystnadspliktens iakttagande.

Utredningen. Med hänsyn till rikets säkerhet eller andra av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation betingade synnerligen viktiga skäl måste inom utrikesutskottet och konstitutionsutskottet tystnadsplikt kunna föreskrivas i fråga om upplysningar som meddelas i visst ämne. Enligt utredningens mening kan emellertid bestämmelser om tystnadsplikt erfordras även beträffande andra utskott än de nämnda. Detta gäller sålunda i fråga om finansutskott, som handlägger försvarsärenden. Bestämmelserna om tystnadsplikt bör därför utformas så, att de avser samtliga utskott. Tystnadsplikt bör föreskrivas från fall till fall, och det bör vara vederbörande utskotts sak att pröva om tystnadsplikt är erforderlig. Ledamot bör avgiva försäkran om att iakttaga tystnadsplikt. Detta torde emellertid icke behöva ske vid »första» sammanträdet med utskottet utan först då tystnadsplikt påbjudits för visst fall. Sedan väl försäkran avgivits, bör den gälla tills vidare, så länge vederbörande är ledamot i utskottet. Bestämmelserna bör i lika mån avse suppleant som ledamot. Beträffande tystnadsplikt för utrikesnämndens ledamöter hänvisas till FRF 4 kap. 7 §.

I enlighet med det anförda stadgas i 16 § att ledamot av utskott är förbunden till tystnadsplikt i fråga om upplysningar, som meddelas i visst ämne och som utskottet funnit böra hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet eller andra av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation betingade synnerligen viktiga skäl. Enligt tilläggsbestämmelserna till paragrafen skall ledamot avgiva försäkran om att iakttaga tystnadsplikt.

17 §

Jäv

Riksdagsordningen innehåller inga allmänna bestämmelser angående jäv inom utskott. I RO 36 § 6 mom. tredje stycket föreskrives emellertid, att ej må någon, av vilken riksdagen kan fordra redo och ansvar, inväljas i utskott, där redovisning för hans egna ämbetsåtgärder kan förekomma. Detta stadgande skall likväl ej utgöra hinder att i statsutskottet invälja förutvarande ledamot av statsrådet, dock utan rätt för denne att inom utskottet deltaga i behandling av ärende, varom i RO 39 § 2 mom. förmäles, dvs. i utskottets granskningsverksamhet.

Utredningen. Beträffande jäv vid riksdagssammanträde har utredningen i 1 kap. 16 § föreslagit, att ledamot ej bör få deltaga i behandlingen av ärende som personligen rör honom eller någon honom närstående. Undantag har därvid gjorts i fråga om statsråd vid behandlingen av ärende angående hans tjänsteutövning. Jäv bör enligt utredningens mening gälla utan undantag inom utskott för ledamot, då fråga är om behandling av ärende som personligen rör honom eller någon honom närstående. Detta innebär att ledamot är jävig, då ärende angående granskning av hans tjänsteutövning behandlas. Införes en sådan allmän jävsbestämmelse i fråga om utskott, kan de nuvarande bestämmelserna i RO 36 § 6 mom. tredje stycket utgå. Den föreslagna jävsbestämmelsen medför att det icke är lämpligt att till ledamot av finansnämnden välja riksdagsledamot som är fullmäktig eller befattningshavare i riksbanken eller i riksgäldskontoret. Den innebär vidare att om förutvarande statsråd väljes till ledamot av konstitutionsutskottet, kan han icke deltaga i granskning av ärende som avser hans tjänsteutövning.

Paragrafen har utformats i enlighet med vad nu anförts.

18 §

Utskotts rätt att föreslå uppskov med avgörande av ärende

Huvudbestämmelserna angående uppskov med avgörande av ärende återfinnes för närvarande i RO 58 § tredje stycket. Dessa bestämmelser avser uppskov med behandlingen av proposition, framställning från något riksdagens verk eller motion, som ej berör riksstaten. I RO 58 § fjärde stycket stadgas därefter, att uppskov må beslutas på framställning av vederbörande utskott, som har att i frågan inhämta yttrande från talmanskonferensen; kamrarna likväl obetaget att vid prövningen av utskottets utlåtande i ärendet besluta uppskov. Enligt RO 58 § femte stycket må kamrarna genom sammanstående beslut, efter hörande av talmanskonferensen, besluta att uppskjuten fråga skall upptagas vid extra session. Be-

träffande uppskov med avgörande av slutligt beslut i grundlagsärende stadgas i RO 64 § (se nedan under 4 kap. 8 §).

Utredningen. De föreslagna huvudbestämmelserna angående uppskovsinstitutet är upptagna i 4 kap. 7 §. Förevarande paragraf avser huvudsakligen att reglera utskotts rätt att föreslå uppskov med avgörande av ärende, som hänvisats eller överlämnats till utskottet. Stadgandet om denna rätt ingår som ett icke oväsentligt led i bestämmelserna om ärendenas beredning och bör därför upptagas i förevarande kapitel. Den omständigheten, att utskott äger rätt att föreslå uppskov med avgörande av ärende, bör icke hindra att yrkande därom väckes i riksdagen och att riksdagen sålunda kan besluta uppskov, även om framställning icke föreligger från vederbörande utskott. Uppskov bör ske till nästa lagtima riksmöte. Det bör emellertid i detta sammanhang även stadgas, att utskott äger föreslå riksdagen att vid urtima riksmöte upptaga uppskjutet ärende. I båda fallen bör samråd ha ägt rum med talmannen. Beträffande uppskovsinstitutet hänvisas i övrigt till 4 kap. 7 § och, beträffande uppskov med slutligt beslut i ärende angående grundlag eller riksdagsordningen, till 4 kap. 8 §.

I enlighet med det anförda stadgas i 18 § att utskott äger, efter samråd med talmannen, föreslå riksdagen att till närmast följande lagtima riksmöte under valperioden uppskjuta avgörande av ärende som hänvisats eller överlämnats till utskottet, så ock att vid urtima riksmöte upptaga till utskottet hänvisat eller överlämnat uppskjutet ärende.

19 §

Utskotts sammanträde

Enligt RO 45 § 1 mom. skall alla utskott sammanträda inom två dagar från den, då de blivit utsedda. I 2 mom. stadgas att utskotten väljer, vart inom sig, ordförande och vice ordförande. Intill dess sådant val försiggått, föres ordet av den ledamot som bevisat flest »riksdagar» och, där två eller flera deltagit i lika många »riksdagar», av den av dem som är till levnadsåren äldst.

Ytterligare bestämmelser om utskottens sammanträden finns i riksdagsstadgan och ordningsstadgorna. Enligt RSt 14 § skall kallelse till första sammanträdet med utskott, som består av ledamöter från båda kamrarna, utfärdas av talmännen. Beträffande enskilt utskott — sådant utskott är kammarutskott — utfärdas jämlikt Ost 11 § 1 mom. motsvarande kallelse av kammarens talman. I RSt 15 § första stycket föreskrives att kallelse till sammanträde av utskott, utsett av båda kamrarna, skall anslås senast klockan 6 eftermiddagen föregående dag. Samma tidsangivelse har beträffande enskilt utskott fastslagits i Ost 11 § 2 mom. första stycket. Enligt RSt 15 § andra stycket äger utskott, utsett av båda kamrarna, ej samman-

komma å tid, då sammanträde hålles av båda kamrarna eller endera av dem. I fråga om enskilt utskott gäller jämlikt OSt 11 § 2 mom. andra stycket, att sådant utskott ej får sammankomma å tid, då sammanträde hålles av kamraren. I RSt 16 § föreskrives att utskottsledamot, som av förfall blir hindrad att bevista sammanträde, bör göra anmälan därom hos utskottets ordförande eller sekreterare så tidigt, att suppleant må kunna i hans ställe inkallas. I praxis torde det emellertid tillgå på så sätt, att ledamoten vidtalar suppleant att inträda i sitt ställe.

Vad angår den ordning, i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring, föreskrives i RSt 12 § följande. Om valet förrättats med gemensam lista, har suppleant tillhörande samma grupp eller meningsriktning som ledamoten företräde framför övriga suppleanter, och av dessa har den företräde, vars namn blivit uppfört på högre plats å listan. Har valet skett med slutna sedlar, har suppleant, utsedd från grupp med samma partibeteckning som den grupp för vilken ledamoten blivit vald, företräde framför övriga suppleanter, och av dessa har den företräde, som utsetts från grupp med högre röstetal; av suppleanter från samma grupp har den företräde, vars namn blivit tidigare uppfört i den jämlikt 9 § bestämda ordningen inom gruppen. Ledamot eller suppleant, som fått sig tillerkänd plats från två eller flera grupper, skall anses vald för den grupp, från vilken plats först tilldelats honom.

Det bör i detta sammanhang nämnas att det förekommer, att ordinarie ledamöter och suppleanter inom ett utskott, vilka tillhör samma partigrupp, kommer överens om en arbetsfördelning, så att suppleant eller suppleanter inträder vid behandlingen av visst eller vissa ärenden.

Enligt RSt 22 § äger talmännen tillträde i utskotten, dock utan rätt att deltaga i överläggningarna och besluten. Här om hänvisas till vad ovan sagts under 1 kap. 8 §.

För närvarande anses utskott kunna sammanträda endast under tid då session pågår. Däremot kan sammanträde hållas med utrikesnämnden och med riksdagens revisorer även å annan tid. Bestämmelser om ersättning i sådant fall finns upptagna i arvodesstadgan 5 § respektive instruktionen för riksdagens revisorer 10 §.

Utredningen. Ovan anförda bestämmelser angående utskottens sammanträden bör i allt väsentligt överföras till den nya riksdagsordningen. Till sin natur är de av sådan art, att de samtliga skulle kunna placeras i tilläggsbestämmelserna. Såsom huvudbestämmelse bör emellertid upptagas ett stadgande, att utskott sammanträder på kallelse av ordföranden, något som icke är direkt utsagt i gällande bestämmelser. Såsom ett undantag från denna regel kan då i tilläggsbestämmelserna föreskrivas, att utskott sammanträder första gången, på kallelse av talmannen, inom två dagar från den dag då utskottet tillsatts. Det bör vidare stadgas att, intill dess ord-

förande och vice ordförande valts, föres ordet av äldste närvarande ledamot. »Äldste» ledamoten inom ett utskott svarar mot »ålderspresidenten» i riksdagen (se ovan under 1 kap. 8 §), och är alltså den ledamot som längst varit riksdagsledamot; vid lika »riksdagsålder» blir det levnadsåldern som får fälla utslaget. En bestämmelse att utskott självt inom sig utser ordförande och vice ordförande har upptagits i 5 kap. 6 §.

Kallelse till sammanträde bör enligt utredningens mening anslås senast klockan 18 dagen före sammanträdet. Kallelse bör dock kunna anslås senare, om synnerliga skäl föreligger. Utskott bör ej få sammanträda å tid, då riksdagen sammanträder.

Beträffande suppleants inträde i utskottet bör enligt utredningens mening nuvarande praxis lagfästas. Ledamot av utskott, vilken är förhindrad att bevista ett sammanträde, bör alltså därom underrätta suppleant, som kan inträda i hans ställe. Gällande bestämmelse att ledamot, som har förfall, har att vända sig till ordföranden eller sekreteraren föreslås därmed skola utgå. Ordningen i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring bör vara densamma som för närvarande. Det torde emellertid vara tillräckligt att stadga, att suppleanterna inträder i den ordning de valts eller, om valet förrättats med gemensam lista, i den ordning de uppförts på listan, varvid i båda fallen skall iakttagas, att suppleant, tillhörande samma parti-grupp som ledamoten, äger företräde framför övriga.

Nuvarande praxis att ordinarie ledamöter och suppleanter inom ett utskott, vilka tillhör samma partigrupp, kommer överens om en arbetsfördelning, så att suppleanterna inträder vid behandlingen av visst eller vissa ärenden, kan enligt utredningens mening vara lämplig. Denna arbetsfördelning grundas emellertid på en rent intern överenskommelse mellan vederbörande ordinarie ledamöter och suppleanter och behöver därför icke uttryckligen angivas i lagtexten. En förutsättning härför är dock att denna icke — såsom fallet är för närvarande — uppställer krav på att utskottsledamot, som önskar att suppleant skall inträda i hans ställe, skall ha *förfall*.

Det är enligt utredningens mening icke lämpligt att utskott kan sammanträda endast under tid då riksmöte pågår. Det finns tillfällen då det kan vara angeläget att ett utskott, på grund av omfattande arbetsbörda eller med hänsyn till riksdagsarbetets ändamålsenliga planering, kan hålla något eller några sammanträden under sommaren eller i början av hösten. Vidare gäller att utredningens förslag förutsätter att utskott skall, för handläggning av vissa särskilda ärenden, kunna fungera även under tid då uppehåll göres i riksdagsarbetet. Härom hänvisas till 5 kap. 8 § tredje stycket, 6 kap. 7 § och FRF 9 kap. 2 §. Utskott bör därför kunna sammanträda även under tid då riksmöte icke pågår. Något särskilt stadgande härom i riksdagsordningen synes dock icke påkallat. Däremot bör arvodesstadgan kompletteras med bestämmelser som möjliggör reseersättning och traktement i fall som här avses. Med den ställning talmannen har såsom ledare

av riksdagens arbete bör talmannen underrättas, om utskott avser att sammanträda under tid, då riksmöte icke pågår.

Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

20 §

Omröstning inom utskott

Gällande bestämmelser angående omröstning inom utskott har upptagits i RO 48 §. Det stadgas i paragrafens första stycke, att omröstning inom utskott skall ske öppet. Befinnes de avgivna rösterna lika delade, skall ordföranden i en rösturna nedlägga en ja-sedel och en nej-sedel, båda lika till storlek och utseende, tryckta och omärkta samt var för sig slutna och hoprullade, varvid omröstningens utgång avgöres genom den sedel, som en av utskottets ledamöter på anmodan av ordföranden upptager ur rösturnan.

Beträffande val inom utskott hänvisas till vad som anföres under 5 kap. 14 §.

RO 48 § tredje stycket innehåller bestämmelser om reservationsrätten inom utskott. Det stadgas där att ledamot, som ej instämt i utskotts beslut, äger lämna kamrarna del av sin skiljaktiga mening, som i sådant fall bör skriftligen avgivas till utskottet. Det föreskrives att utskottets betänkande må dock icke därigenom uppehållas. 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. Enligt praxis brukar vidare viss reservationstid bestämmas. I fråga om reservationer till konstitutionsutskottets dechargebetänkande hänvisas till del 2 s. 447.

Utredningen. Omröstning inom utskott bör alltjämt ske öppet. Det är emellertid enligt utredningens mening angeläget, att systemet med lottning undvikes. Utredningen föreslår i stället att om rösterna är lika delade, den mening skall gälla, som ordföranden biträder, dvs. att ordföranden får utslagsröst. Nämnas må att en sådan ordning gäller ifråga om riksdagens revisorer enligt deras instruktion 3 §. Då utredningens förslag förutsätter udda antal ledamöter i utskotten, torde i praktiken ordförandens utslagsröst endast sällan behöva komma till användning.

Beträffande val inom utskott hänvisas till 5 kap. 14 §.

Vad slutligen reservationsrätten angår föreslår utredningen 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. För närvarande gäller att utskottsbetänkande icke får uppehållas av reservation. I praxis brukar dock reservationstid bestämmas. Att i lagtexten reglera reservationstiden synes icke lämpligt — den bör kunna variera från fall till fall — men formuleringen i lagtexten bör ge utrymme för reservationstid.

I enlighet med vad nu anförts stadgas i 20 § första stycket att omröstning i utskott sker öppet samt att om rösterna är lika delade den mening gäller som ordföranden biträder. Enligt andra stycket må ledamot, som i omröstning tagit ställning mot utskotts beslut eller motivering till beslut, till utskottets betänkande foga reservation med yrkande; dock må betänkandets avgivande icke därigenom obehörigen fördröjas.

4 KAP.

Ärendenas avgörande

Detta kapitel innehåller bestämmelser angående riksdagsärendenas avgörande. Bestämmelserna är avsedda att tillämpas även beträffande beslut i procedurfrågor. Vad angår val som ankommer på riksdagen hänvisas till följande kapitel.

Kapitlet är disponerat på följande sätt. I 1 § har upptagits bestämmelser angående bordläggning av utskottsbetänkande. Därefter följer i 2—5 §§ de egentliga bestämmelserna angående ärendes avgörande. I 2 § har upptagits själva huvudstadgandet, i 3—4 §§ närmare bestämmelser angående acklamation respektive omröstning och i 5 § specialbestämmelser för lagärendes avgörande. I 6 § gives regler för reservation och röstförklaring. Uppskovsinstitutet är reglerat i 7 §, som innehåller allmänna bestämmelser i ämnet, samt i 8 §, som avser uppskov med slutligt beslut i ärende angående grundlag eller riksdagsordningen. I 9 § har upptagits bestämmelser angående ärende, som icke avgjorts under valperiod. Den avslutande paragrafen, 10 §, innehåller bestämmelser om meddelande av riksdagens beslut.

1 §

Bordläggning av utskotts betänkande

I RO 59 § första stycket stadgas, att efter första föredragning av ett utskottsbetänkande detta skall vila på bordet. Vid nästa föredragning skall det, evad överläggning då äger rum eller ej, åter göras vilande, såframt ej kammaren beslutar annorlunda på framställning av vederbörande utskott. Då saken tredje gången förekommer, skall den avgöras. Regelmässigt förekommer överläggning endast vid sammanträde, då ett ärende upptages till avgörande.

Enligt RO 59 § andra stycket må utskotts förberedande hemställanden och förfrågningar genast avgöras, om icke någon ledamot begär bordläggning. Med förberedande hemställanden och förfrågningar torde avses t. ex. återlämnande av ärende och framställning om uppskov med behandling av ärende. I praxis sker återlämnande och framställning om uppskov genom utskottsbetänkande, vilket behandlas enligt RO 59 § första stycket.

Jämlikt OSt 19 § 1 mom. bör utskottsbetänkande, så vitt ske kan, icke upptagas till slutligt avgörande, om ej kammarens ledamöter dessförinnan

fått emottaga tryckta exemplar av betänkanDET. Enligt 2 mom. kan ledamot före det slutliga avgörandet få ändringsförslag tryckt och utdelat till kammarens ledamöter. Momentet lyder:

Därest ledamot, som ämnar framställa förslag till ändring av vad utskott i något ärende hemställt, tillika åstundar, att hans ändringsförslag varder tryckt och bland kammarens ledamöter utdelat, innan ärendet till slutligt avgörande förekommer, äger han att, med uteslutande av bevisningsgrunder, skriftligen uppsätta och till riksdagens kansli ingiva sitt ändringsförslag så tidigt, att tryckning därav före ärendets avgörande kan medhinnas. I sådan händelse må förslaget efter talmannens beprövande tryckas och utdelas i enahanda ordning som utskottets betänkande.

Utredningen. Utskottsbetänkande bör alltjämt normalt före ärendets avgörande bordläggas vid två sammanträden. Avgörande efter endast en bordläggning bör ej få ske annat än på förslag av vederbörande utskott och efter särskilt beslut av riksdagen. Utredningen räknar med att debatt liksom hittills regelmässigt kommer att äga rum endast då ett utskottsbetänkande upptages till avgörande. Något hinder mot att debatt skall kunna förekomma även i samband med bordläggning bör emellertid icke uppställas. Nuvarande stadgande i RO 59 § andra stycket, att utskotts förberedande hemställanden och förfrågningar genast må avgöras, om ej bordläggning begäres, utnyttjas icke i praxis och torde icke behöva ha någon motsvarighet i förslaget till ny riksdagsordning.

För närvarande gäller jämlikt OSt 19 § 1 mom., att utskottsbetänkande, så vitt ske kan, icke bör upptagas till slutligt avgörande, om ej betänkanDET dessförinnan utdelats i tryckt form. Enligt utredningens mening bör ett utskottsbetänkande över huvud ej anmälas vid sammanträde, förrän det utdelats till ledamöterna. Å andra sidan synes det undantagsvis böra få förekomma, att betänkanDET mångfaldigas på annat sätt än genom tryck. Alltjämt bör gälla att ledamot skall med talmannens medgivande kunna få ett ändringsförslag, begränsat till själva yrkanDET, utdelat till ledamöterna i förväg. Det synes emellertid ej nödvändigt, att ändringsförslaget skall utdelas i tryckt form.

Utredningens förslag innebär sålunda, att den nuvarande möjligheten att avgöra ett ärende efter endast en bordläggning av utskottsbetänkanDET i fråga bibehålles, samt underlättar därutöver en snabbhandling av ärendet genom att betänkanDET icke nödvändigtvis skall vara tryckt. I fråga om övriga stadganden i förslaget till ny riksdagsordning, vilka avser att möjliggöra snabbhandling, får utredningen hänvisa till 1 kap. 9 § (med medgivande av mer än hälften av riksdagens ledamöter kan sammanträde hållas, även om kallelsen utfärdats senare än tolv timmar före sammanträdet), till 2 kap. 5 § tredje stycket (förkortning av motionstiden för följdmotion) samt till 3 kap. 1 § andra stycket (hänvisning av ärende till utskott utan föregående bordläggning).

I enlighet med vad nu anförts stadgas i 1 § att utskotts betänkande skall före ärendets avgörande bordläggas vid två sammanträden med riksdagen, om riksdagen ej på utskottets förslag beslutar att ärendet skall avgöras efter endast en bordläggning. I tilläggsbestämmelserna föreskrives att utskotts betänkande icke bör anmälas vid sammanträde med riksdagen, förrän det utdelats till ledamöterna, samt att, om ledamot avser att i ärende framställa yrkande, yrkandet må med talmannens medgivande i förväg utdelas till ledamöterna.

2 §

Ärendes avgörande

Nuvarande huvudbestämmelser angående ärendes avgörande är upptagna i RO 60 §. I 1 mom. stadgas att mål, i vilket överläggning ägt rum, ej får upptagas till slutligt avgörande, förrän kammaren på talmannens hemställan förklarar överläggningen avslutad (se ovan under 1 kap. 15 §).

Ärende avgöres enligt RO 60 § 2 mom. med acklamation eller genom votering (omröstning). Beslutsproceduren börjar regelmässigt med acklamationsförfarande. Om därvid någon ledamot begär votering, får sådan ej vägras. Omedelbar votering skall ske i vissa fall. I RO 60 § 3 mom. angives tre sådana fall, nämligen straffprocessuell åtgärd mot riksdagsledamot för gärning eller yttrande (RF 110 §), obehörighetsförklaring enligt RO 32 § 2 mom. samt disciplinär åtgärd mot riksdagsledamot, som under kammardebatt använt personligen förolämpande uttryck eller eljest uppträtt på ett mot god ordning stridande sätt (RO 52 § sista stycket). Omedelbar votering är vidare föreskriven vid gemensam omröstning samt torde böra ske vid beslut om uppskov med val till riksdagen (RO 30 §).

Det beslutsförfarande som tillämpas i den svenska riksdagen avviker från de förfaranden, som i allmänhet användes i andra länders parlament. Förfarandet har vid upprepade tillfällen kritiserats. Det har sagts, att det kan leda till beslut som omfattas endast av en minoritet, att det lockar till och kan framtvinga manövrer och att det lägger stor makt i talmannens hand. Utredningen har ägnat hithörande spörsmål stor uppmärksamhet och låtit publicera en av fil. kand. Tolle Ramstedt verkställd undersökning angående »Parlamentarisk beslutsteknik, studie rörande beslutsordning och voteringsmetod i den svenska riksdagen, vissa främmande länders parlament samt internationella organ» (SOU 1961:21 s. 107 ff.). Undersökningen, till vilken här må hänvisas, innehåller bland annat en översikt över parlamentariska voteringsmetoder samt redogörelser för den svenska beslutsordningen enligt grundlag och praxis och för den diskussion, som förts angående denna beslutsordning. Som en sammanfattning av undersökningen får utredningen anföra följande.

Bestämmelserna i RO 60 § angående förfarandet vid acklamation och vo-

tering är svårtolkade. Uppenbart är emellertid att det förfarande, som faktiskt tillämpas, icke är förenligt med nämnda bestämmelser. Härom hänvisas till vad nedan anföres under 3 och 4 §§.

De två huvudtyperna av parlamentariska voteringsmetoder är seriemetoden och eliminationsmetoden. Gemensamt för dem är att förslagen föreläggas de röstande i viss ordningsföljd. En omröstning enligt seriemetoden innebär ett absolut ställningstagande. Om det förslag, som först ställes under omröstning, erhåller fler ja- än nejroster, är det antaget; övriga förslag har fallit. Om det stannar i minoritet, är det definitivt förkastat. I så fall går man vidare till nästa förslag, om vilket omröstning sker på samma sätt. Vid eliminationsmetoden föreläggas förslagen till omröstning så, att de röstande får ta ställning till två förslag i sänder. Undan för undan elimineras på så sätt ett förslag, tills det återstår endast ett förslag, som blir församlingens beslut. Skillnaden mellan de båda metoderna kan i korthet uttryckas sålunda: Antagandet av ett förslag innebär enligt seriemetoden att alla övriga förslag bortfaller, enligt eliminationsmetoden att ett av de övriga bortfaller.

Av de båda metoderna är seriemetoden den vanligaste. Eliminationsmetoden förekommer med olika utformning i de anglosachsiska länderna samt i Sverige och Finland.

Vilken voteringsmetod som än användes kan det uppstå komplikationer, ifall mer än två yrkanden föreligger. I fråga om valet mellan seriemetoden och eliminationsmetoden anför Ramstedt följande (s. 154 ff.):

Gemensamt för seriemetoden och eliminationsmetoden är att slutresultatet av omröstningen kan vara beroende av i vilken ordning alternativen framläggas till avgörande. Det karakteristiska för seriemetoden är att den röstande omedelbart då det första förslaget ställes under votering måste rösta absolut för eller mot detta. Om han har subsidiär preferens för detta alternativ, dvs. om detta bland de olika yrkandena varken är det mest eller det minst sympatiska, kan han icke ge uttryck åt denna mening. Han måste omedelbart välja mellan att *antingen* rösta för bifall till förslaget — varvid han kan komma att förlora möjligheten att föra det alternativ till seger, som han föredrar — *eller* rösta för avslag, varvid han kan riskera att ett alternativ, som han absolut motsätter sig, segrar — måhända med stöd av röster, med vilka han kunnat förena sig för att få till stånd en majoritet för sitt subsidiära förslag.

Vid seriemetoden kan sålunda ett förslag bortfalla utan att ha ställts under särskild omröstning. Denna nackdel skulle man kunna råda bot på endast om det funnes möjlighet att alltid ta upp yrkandena i en sådan ordning att ingen deltagare subsidiärt vore anhängare av det första yrkandet i raden. En sådan möjlighet finns inte.

Vid eliminationsmetoden bortfaller, elimineras, ett förslag först efter att ha ställts under omröstning mot ett annat förslag och därvid stannat i minoritet. Församlingen prövar på så sätt alla förslag och väljer ett av dem först sedan den genom särskilda omröstningar föredragit det framför varje annat.

Helt allmänt kan sägas att seriemetoden är enkel och lättfattlig. I detta hänseende skiljer den sig från eliminationsmetoden, som ofta åstadkommer förvirring. Den nämnda olägenheten vid seriemetoden är dock av den arten att enkelheten och lättfattligheten måste väga relativt lätt vid en jämförelse med andra

egenskaper hos eliminationsmetoden. Vid eliminationsmetoden kan de röstades subsidiära preferenser, i högre grad än vid seriemetoden, komma att medverka vid åstadkommande av beslutet; de röstades bundenhet blir mindre. Eliminationsmetoden torde därför få anses vara ett framsteg i förhållande till seriemetoden.

Å andra sidan har eliminationsmetoden särskilda olägenheter, sammanhängande med problemet i vilken ordning föreliggande yrkanden skall tagas upp till omröstning. Voteringsproblemet över huvud är till väsentlig del ett problem om ordningsföljden vid omröstningar rörande flera varandra uteslutande yrkanden. Vilket respektive vilka yrkanden skall ställas under omröstning först? Såsom framgår av den i det föregående lämnade internationella översikten brukar i parlamentarisk praxis den ordningen följas att votering sker först om det eller de (två) yrkanden, som anges vara längst gående eller som mest avviker från originalyrkandet och vid frågor av avgifter, anslag e. d. om det eller de (två) högsta eller lägsta beloppen. Beroende på vilken voteringsmetod som följes röstas därefter om det näst längst gående yrkandet etc. Man söker alltså ordna yrkandena i en 'fallande' eller 'stigande' skala. Denna ordning är den kollektiva voteringsmotsvarighet till den vid kollegial votering tillämpade satsen maior includit minor. Den torde sålunda bygga på bl. a. den föreställningen att yrkanden som utesluter varandra har ett logiskt-innehållsmässigt samband med varandra på så sätt, att i t. ex. frågor om avgifter, anslag e. d. de röstade, vilkas yrkanden faller bort under beslutsgången, subsidiärt är anhängare av det närmast högre eller det närmast lägre beloppet. Det torde ligga utanför ämnets ram att närmare diskutera de härmed sammanhängande frågorna. Endast helt allmänt skall framhållas att de sålunda angivna principernas tillämpningsområde i väsentliga hänseenden är begränsat. Dels har parlamentariska ärenden ofta den karaktären att någon gradering av här ifrågavarande slag av yrkanden enligt sakens natur icke kan komma ifråga och att därför andra lösningar måste sökas. Dels, och framförallt, synes själva förutsättningen — att en röstade är 'rationell' i den meningen att han i t. ex. en anslagsfråga i andra hand alltid föredrar det anslag som 'ligger närmast' hans eget — sakna allmängiltighet och icke svara mot möjliga föreställningar och preferenser hos en röstade. Det torde i detta sammanhang vara tillfyllest att peka på att det mycket väl kan hända, att en förslagsställare vill ha antingen ett ordentligt tilltaget anslag eller också intet anslag alls. Redan med hänvisning till detta exempel synes det vara berättigat att säga, att det snarare är formella synpunkter än rationella överväganden som ligger till grund för de i praxis sålunda tillämpade metoderna för uppgörande av voteringsordning.

Anmärkas må att vid *preliminärt* beslut i grundlagsärende tillämpas en avvikande praxis. Förslag som utesluter varandra sättes nämligen icke mot varandra, utan varje yrkande för sig blir föremål för proposition på bifall och avslag. Det kan härvid inträffa att mer än ett yrkande bifalles, dvs. förklaras vilande (se ovan under FRF 7 kap. 3 §).

Enligt RO 60 § 2 mom. gäller att om ett förslag innefattar flera delar som ej lämpligen kan avgöras i ett sammanhang bör särskild proposition framställas å vardera delen. Vad här avses är yrkanden som icke utesluter varandra. I sådant fall uppgöres stundom i förväg den ordning, i vilken yrkandena skall framställas till beslut (propositionsordning). Vidare må nämnas att formella yrkanden (t. ex. yrkande om återremiss) upptages före materiella yrkanden.

I de fall ett avgörande uppdelats på delbeslut, t. ex. ett avgörande av ett lagärende, kan den situationen uppstå, att det i och för sig föreligger majoritet för varje enskilt delbeslut men icke för avgörandet i dess helhet. Det är även tänkbart att olika delbeslut kan stå i strid med varandra. I andra länders parlament förekommer att de röstande, efter det att delbesluten fattats, tager ställning till frågan huruvida förslaget sådant det föreligger enligt delbesluten i sin helhet skall antagas eller förkastas. En sådan slutvotering är sålunda föreskriven i Finland, där riksdagen i den s. k. tredje läsningen har att besluta om godkännande eller förkastande av ett förslag i den form det fått vid andra läsningen. Nämnas må, att Reuterskiöld år 1935 i en debatt i första kammaren om »tredje mans rätt» hemställde till talmannen att överväga en sådan ändring av beslutsförfarandet, att en slutvotering blev möjlig i fall som här avses. I Reuterskiölds hemställan instämde gruppledarna för bondeförbundet, folkpartiet, högern och socialdemokraterna. Någon ändring av praxis följde dock icke. (Se SOU 1961: 21 s. 126 f.)

Utredningen

Vid sitt ställningstagande till frågan om lämplig voteringsmetod för ärendenas avgörande har utredningen ingående övervägt både eliminationsmetoden och seriemetoden. Den förra erbjuder vissa fördelar. Den garanterar sålunda att samtliga förslag ställas under omröstning. I detta sammanhang bör också framhållas, att metoden tillämpas icke blott i riksdagen utan även på det kommunala området samt inom organisationer och föreningar. Den bör därför icke utan starka skäl frångås. Å andra sidan är seriemetoden onekligen mera enkel och lättfattlig. Enligt utredningens mening förtjänar frågan om voteringsmetod att ytterligare övervägas, och det bör ankomma på riksdagen att själv föranstalta om de undersökningar som utöver vad redan föreligger kan finnas påkallade.

I avvaktan härpå föreslår utredningen, att nuvarande praxis vid ärendenas avgörande i huvudsak bibehålles. Avgörandet bör om så erfordras uppdelas på delbeslut. Beslutsförfarandet bör normalt inledas med acklamation. Om någon ledamot därefter begär omröstning — denna term bör användas i stället för termen »votering» — skall avgörandet träffas på detta sätt. Ärende bör avgöras genom omedelbar omröstning, om ledamot så yrkar eller om det särskilt stadgats, att avgörandet skall ske genom omröstning. Formuleringen innebär att »omedelbar omröstning» avser endast slutomröstning. Vid fastställande av kontraposition bör således beslutsförfarandet alltid inledas med acklamation.

Stadganden att ärende skall avgöras genom omröstning har upptagits i FRF 4 kap. 9 § (delegation av viss befogenhet på mellanfolklig organisation), 6 kap. 15 § (medgivande beträffande vissa åtgärder mot riksdagsle-

damot), 7 kap. 5 § (stiftande av riksdagsordningsbestämmelse genom ett riksdagsbeslut), 9 kap. 4 § (misstroendeförklaring mot statsråd) och 10 kap. 5 § (uppskjutande av lagtima val).

Omröstning skall enligt utredningens förslag ske enligt eliminationsmetoden. I fråga om förfaringssättet i övrigt föreslår utredningen den ändringen att uppresning icke skall användas (se nedan under 4 §). Vidare bör det med hänsyn till de komplikationer som kan uppstå, då ett avgörande av lagärende uppdelats på delbeslut, föreskrivas att efter delbesluten skall riksdagen besluta om antagande eller förkastande av lagförslaget i dess helhet sådant det föreligger efter delbesluten. Härom hänvisas till 5 §.

Enligt utredningens förslag skall således nuvarande praxis tills vidare i huvudsak bibehållas. Härav följer att gällande bestämmelser i RO 60 §, vilka såsom ovan framhållits icke överensstämmer med praxis, ej bör oförändrade överföras till den nya riksdagsordningen. Beträffande de nya bestämmelser som bör antagas hänvisas till 3 § (acklamation), 4 § (omröstning) och 5 § (lagärendes avgörande).

Utredningen har under FRF 7 kap. 3 § föreslagit, att det nuvarande förfaringssättet att såsom vilande antaga alternativa beslut i grundlagsärende icke längre skall tillämpas. Härav följer att det ej kommer att föreligga något behov av att vid fattande av vilande beslut i grundlagsärende kunna låta varje yrkande för sig bli föremål för proposition på bifall och avslag. Utredningens förslag innebär sålunda att specialbestämmelser icke skall finnas i fråga om sådant beslut.

Till föreskrifterna i förevarande paragraf angående ärendes avgörande bör även fogas en motsvarighet till nuvarande stadgande, att ärende, vari överläggning äger rum, av talmannen ej får upptagas till avgörande, förrän riksdagen funnit överläggningen avslutad.

I enlighet med vad nu anförts föreskrives i 2 § första stycket att ärende avgöres med acklamation eller, där så särskilt stadgats eller av ledamot yrkas, genom omröstning. Enligt andra stycket får något ärende, vari överläggning äger rum, av talmannen ej upptagas till avgörande, förrän riksdagen funnit överläggningen avslutad.

3 §

Acklamation

Nuvarande bestämmelser om acklamationsförfarandet är upptagna i RO 60 § 2 mom. andra och tredje styckena. Bestämmelserna är av följande lydelse:

Kan fråga bli föremål för bifall eller avslag, bör talmans första proposition lyda på bifall. Om denna besvaras med nej, och anmärkningar i saken blivit

under överläggningen gjorda, bör den följande propositionen i enlighet med dem uppställas.

Proposition skall alltid endast med ja eller nej besvaras, och talmannen tillkännagive sin uppfattning av det svar, som lämnats, varvid skall bero, såvida ej vötering begäres, vilken då ej må vägras.

Såsom framgår av Ramstedts utredning är bestämmelserna ej fullt klara till sin betydelse. Ramstedt påvisar, att varje proposition skall avgöras för sig och att seriemetoden sålunda skall användas vid acklamationsförfarandet (se SOU 1961: 21 s. 132 ff.).

Uppenbart är att nuvarande praxis vid acklamationsförfarandet icke är förenlig med bestämmelserna i RO 60 §. Enligt praxis ställer talmannen i en följd, med början med huvudförslaget, proposition på samtliga under överläggningen framställda yrkanden, vilka samtliga betraktas som likställda. Först därefter förklarar talmannen, vilket yrkande han finner bifallet.

Utredningen. Med utgångspunkt från att nu tillämpad praxis vid ärendenas avgörande i huvudsak skall komma till uttryck i den nya riksdagsordningen, stadgas i förevarande paragraf, att talmannen skall vid ärendes avgörande med acklamation ställa proposition på varje under överläggningen framställt yrkande samt att propositionen skall avfattas så, att propositionen kan besvaras med ja eller nej. Det föreskrives vidare, att talmannen skall tillkännagiva, huru enligt hans uppfattning beslutet utfallit, samt att han skall befästa beslutet med klubbslag, såvida omröstning ej begäres.

4 §

Omröstning

I fråga om förfarandet vid omröstning stadgas i RO 60 § 2 mom. bland annat: »Då voterats skall, bör voteringsproposition jämte tydlig kontraproposition genast författas, justeras och uppläsas, samt omröstningen strax därefter verkställas; men ej må proposition göras, om vötering skall äga rum, ej heller någon omröstning därom tillåtas». Innebörden av detta stadgande är enligt Ramstedts utredning (SOU 1961: 21 s. 138 f.) dels att man omedelbart skall fastställa propositionen för vad som enligt praxis vid användande av eliminationsmetoden benämnes huvudvöteringen, dels att de fyra moment, som angives skola ingå i voteringsproceduren, nämligen författandet, justeringen och uppläsningen av voteringspropositionen samt själva omröstningen, skall komma i omedelbar följd efter varandra. Ramstedt gör vidare gällande, att RO 60 § synes utgå från att seriemetoden skall användas vid fastställande av kontraproposition.

Uppenbart är att den i praxis tillämpade eliminationsmetoden vid omröstningsförfarandet icke är förutsatt av ovan återgivna stadgande i RO 60 §.

Omröstning skall enligt RO 60 § ske *öppet* bortsett från i vissa i 3 mom. angivna fall (se nedan). RSt 4 § innehåller detaljerade bestämmelser om förfarandet vid öppen omröstning. I 1—4 mom.¹ stadgas:

1 mom. Skall omröstning enligt riksdagsordningen ske öppet, skola kammarens ledamöter, sedan voteringsproposition efter given varsel upplästs och justerats, intaga sina platser, varefter voteringspropositionen ånyo uppläses. Medan omröstning verkställs, må ingen bliva stående å gången.

2 mom. Med undantag för de fall, varom i 3 mom. stadgas, uppmane talmannen därefter först de ledamöter, som vilja rösta för ja-propositionen, att resa sig från sina platser, varefter samma uppmaning riktas till de ledamöter, som vilja rösta för nej-propositionen. Om härvid talmannen finner tvekan kunna råda om omröstningens resultat eller någon av kammarens ledamöter begär rösträkning, verkställs votering på sätt i 3 mom. sägs.

3 mom. Omröstning medelst omröstningsapparat eller, där denna ej kan beagnas, medelst namnupprop skall omedelbart äga rum, därest talmannen före omröstningens början så beslutar, samt då omröstning skall ske jämlikt 65 § riksdagsordningen. Om vid den slutliga voteringen i visst ärende sist vid voteringspropositionens godkännande begäran om omröstning medelst omröstningsapparat eller i förekommande fall om namnupprop framställs av minst 1/10 av kammarens ledamöter, skall ock detta omröstningssätt omedelbart användas; i detta fall skall jämväl i det tryckta protokollet antecknas, huru varje ledamot röstat.

4 mom. Då omröstning medelst omröstningsapparat ägt rum, böra i vardera kammaren minst två ledamöter, vilka talmannen därom anmodar, taga plats vid talmansbordet, varefter företages fotografering av en tablå, utvisande, huru varje ledamot röstat.

Då omröstning medelst namnupprop skall äga rum, böra i vardera kammaren minst två ledamöter, vilka talmannen därom anmodar, taga plats vid talmansbordet, för att över omröstningen föra anteckning. Vid uppropet iakttages, att ledamöterna uppropas i den ordning, vari de innehava plats i samlingsalen, dock att vice talmännen först uppropas. Närvarande ledamot avgiver vid uppropet något av följande svar: Ja, Nej, Avstår.

Omedelbart efter det omröstningen avslutats, tillkännagiver talmannen resultatet för kammaren.

I RSt 4 § har sålunda införts en av RO 60 § icke omnämnd form för omröstning, nämligen uppresning. Denna form är knappast förenlig med bestämmelserna i RO 60 §.

Nuvarande omröstningsapparater i kamrarna togs i bruk år 1935. Erinras må i detta sammanhang om att i motion 1962 II: 12 hemställdes, att riksdagen måtte uppdraga åt ekonomideputerade att låta installera tidsenliga voteringsapparater i riksdagens båda kamrar. På bankoutskottets hemställan (utl. nr 14) beslöt riksdagen uppdraga åt riksgäldsfullmäktige

¹ RSt 4 § innehåller därutöver ett femte moment. Detta ger föreskrifter för förfarandet vid gemensam omröstning.

att vidtaga anstalter för att säkerställa funktionssäkra voteringsapparater (jfr KU 1962: 14).

Sluten omröstning skall enligt RO 60 § 3 mom. ske i de tre tidigare under 2 § berörda fallen, nämligen straffprocessuell åtgärd mot riksdagsledamot för gärning eller yttrande i denna egenskap (RF 110 §), obehörighetsförklaring enligt RO 32 § 2 mom. samt disciplinär åtgärd mot riksdagsledamot, som under kammardebatt använt personligen förolämpande uttryck eller eljest uppträtt på ett mot god ordning stridande sätt (RO 52 § sista stycket). I RO 60 § 3 mom. stadgas, att slutna omröstning alltid skall ske med tryckta och omärkta, enkla, slutna och hoprullade sedlar. Ytterligare detaljbestämmelser är upptagna i OSt 21 §. För andra kammarens del stadgas, att vid slutna omröstning bör fyra ledamöter på talmannens anmodan taga plats vid talmansbordet, två för att biträda vid röstsedlarnas öppnande och granskning samt två för att jämte sekreteraren föra särskilda anteckningar över omröstningen. När upprop anställs, bör varje ledamot, i den ordning hans namn uppropas, framträda till talmansbordet och avlämna sin röstsedel till talmannen. Sedan samtliga avlämnade röstsedlar, som godkänts, upplästs av talmannen och antecknats av sekreteraren jämte de tvenne för sådant ändamål utsedda ledamöterna, jämföres de över omröstningen förda anteckningarna. Omedelbart härefter skall talmannen tillkännagiva för kammaren omröstningens utgång. Lydelsen av OSt 21 § är för första kammarens del något annorlunda. Samtliga fyra ledamöter, som av talmannen anmodats taga plats vid talmansbordet, skall jämte sekreteraren föra anteckningar över valet. Talmannen skall öppna röstsedlarna, och över förrättningen skall genast uppsättas protokoll, som underskrives av talmannen och de fyra ledamöterna.

Vad angår förfarandet vid *lika röstetal* föreskrives i RO 60 § 2 mom. i fråga om öppen omröstning följande: »Befinnas de avgivna rösterna lika delade, nedlägga talmannen i 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 kammarens ledamöter på anmodan av talmannen upptager ur rösturnan». Motsvarande bestämmelser beträffande förfarandet vid lika röstetal vid gemensam omröstning är upptagna i RO 65 §. Vid slutna omröstning gäller enligt RO 60 § 3 mom., att till undvikande av lika röstetal för ja och nej i mål där blott enkel pluralitet erfordras, bör talmannen före sedlarnas uppräknings uttaga en av sedlarna och genast avlägga denna förseglad. Om rösterna vid sammanräkningen av de övriga sedlarna befinnes lika delade, skall den förseglade sedeln öppnas och avgöra beslutet. Är pluralitet redan vunnit, bör sedeln öppnades genast förstöras.

Både vid öppen och vid slutna omröstning föreskrives sålunda lottning vid lika röstetal. Vid öppen omröstning äger lottningen rum, sedan de av-

givna rösterna räknats, varvid den ena sidan tillföres en röst. Vid slutet omröstning sker lottningen så att säga före rösträkningen och består i att den ena sidan berövas en röst.

I andra länders parlament förekommer andra lösningar av problemet om förfarandet vid lika röstetal. I vissa länder, t. ex. Danmark, Finland, Frankrike och Västtyskland, anses ett förslag förkastat, då lika antal röster avgivits för och emot detsamma. I andra länder, t. ex. Norge, England, Förenata Staterna och Schweiz, tillerkännes talmannen utslagsröst, och i sådana fall förekommer att han traditionellt röstar på ett visst sätt. I England röstar han sålunda, där så är möjligt, på sådant sätt att huset erbjudes ett ytterligare tillfälle att behandla den aktuella frågan. Betonas bör att lösningen av problemet är beroende av hur beslutsförfarandet i övrigt är reglerat.

I motion 1959 I: 187 av herr Torsten Bengtson (cp) hemställdes, att författningsutredningen skulle få i uppdrag att utreda och framlägga förslag till sådan ändring av riksdagsordningen, att lottning blev obehövlig i alla de fall detta lät sig göra. Såsom stöd för sin hemställan anförde motionären, att lottningsförfarandet vid olika tillfällen utsatts för stark kritik. Det hade sålunda framhållits att det icke var värdigt den svenska riksdagen att på detta sätt överlämna åt slumpen, huruvida ett beslut skulle utfalla i ena eller andra riktningen. Lottningen torde dock, enligt motionärens mening, ehuru föga tilltalande, icke vara möjlig att undvika i vissa fall, t. ex. då det gällde skiljaktiga meningar och lika röstetal i anslagsfrågor. I alla de frågor där gemensam omröstning icke kunde förekomma, fanns det dock möjlighet att på ett enkelt sätt undvika lottningsförfarandet. Om riksdagsordningen ändrades så, att ett förslag för att bli antaget måste vinna majoritet, dvs. erhålla hälften plus 1 av de avgivna ja- och nejrösterna, skulle därigenom lottning icke behöva förekomma annat än i de frågor som nu kunde föranleda gemensam votering i kamrarna. Konstitutionsutskottet anförde i utlåtande 1959: 7, att författningsutredningen ej kunde undgå att ingå i bedömandet av det i motionen upptagna spørsmålet och avstyrkte därför motionen. Riksdagen följde utskottet.

I Ramstedts utredning anföres beträffande ovan angivna motion bland annat följande (s. 132):

Det är uppenbart, att ett stadgande om att ett förslag för att antagas måste erhålla hälften plus 1 av de avgivna ja- och nejrösterna, icke låter sig förena med den gällande beslutsordningen, vilken ju medger att positiva yrkanden ställs mot varandra. Att låta ett ärende falla därför att två, kanske nära varandra ligande positiva yrkanden erhåller samma rösttal är orimligt. En annan fråga är, huruvida den nuvarande beslutsordningen kan anses vara lämplig och ändamålsenlig och — därest så bedöms icke vara fallet — huruvida ej huvudvoteringen alltid borde avse omröstning mellan ett positivt yrkande och rent avslag och/eller särskild slutomröstning alltid borde ske om antagande eller förkastande av ett lagförslag i dess helhet. Vid en sådan ordning torde anledning finnas att betrakta

frågan om förfarandet vid lika rösttal på ett annat sätt än för närvarande och härvid närmast undersöka hur problemet lösts i parlament med en procedur likartad den svenska riksdagens.

Som ovan nämnts anförde motionären bl. a. att lottning icke torde vara möjlig att undvika vid skiljaktiga meningar och lika rösttal i t. ex. anslagsfrågor. Härtill bör anmärkas att, därest den i motionen föreslagna ordningen beträffande förfarandet vid lika rösttal antoges — vilket, enligt vad som följer av vad nyss anförts, torde förutsätta att särskild slutomröstning alltid äger rum — en sådan ordning i och för sig skulle kunna tillämpas också vid beslut i statsregleringsfrågor och sålunda vid gemensamma voteringsfrågor, om än möjligen med viss förlängning av beslutsproceduren härvid.

Utredningen

Med utgångspunkt från nu tillämpad praxis bör vid ärendes avgörande genom omröstning mot det yrkande, som enligt talmannens uppfattning vid acklamation vunnit riksdagens bifall, ställas annat yrkande såsom kontraposition. I det fall omedelbar omröstning skall ske och talmannen sålunda icke i ett acklamationsförfarande kunnat utvälja visst yrkande som ja-proposition, bör det ankomma på talmannen att bestämma, vilket yrkande som skall vara ja-proposition. Föreligger fler än två yrkanden som kan ställas mot varandra, bör först beslutas, vilket av de återstående yrkandena som skall vara kontraposition. Beslut om kontraposition bör fattas med acklamation eller, om ledamot vid talmannens tillkännagivande av hur enligt talmannens uppfattning beslutet utfallit så begär, genom omröstning.

Omröstning bör ske öppet. Såsom redan framhållits under 2 § anser utredningen, att uppreningsförfarandet icke längre bör användas. Det följes i regel av rösträkning och förorsakar då tidsspillan. Omröstning bör förrättas med omröstningsapparat. Utredningen vill i detta sammanhang understryka angelägenheten av att den apparattyp, som användes, är snabb och funktionssäker. Endast för den händelse omröstningsapparaten icke kan begagnas, bör namnupprop företagas.

Vad angår detaljerna i omröstningsförfarandet bör, innan omröstning förrättas, ledamöterna efter given varsel ha intagit sina platser samt omröstningspropositionen upplästs och justerats. Att såsom för närvarande voteringspropositionen uppläses två gånger torde icke vara erforderligt. I fråga om omröstning med omröstningsapparat bör alltjämt gälla att en tablå, som utvisar hur varje ledamot röstat, upprättas. Vid omröstning med namnupprop bör minst två ledamöter på talmannens anmodan taga plats vid talmansbordet. Att i lagtexten föreskriva, att ledamot svarar på namnupprop med något av följande svar: ja, nej, avstår, synes icke erforderligt. Alltjämt bör gälla, att om senast vid justering av omröstningspropositionen minst en tiondel av ledamöterna så begär, skall i protokollet antecknas, hur varje ledamot röstat.

Sluten omröstning är för närvarande föreskriven i fråga om medgivande enligt RF 110 §, obehörighetsförklaring enligt RO 32 § 2 mom. samt disciplinär åtgärd enligt RO 52 § sista stycket. Då »öppen omröstning» infördes år 1925, ansågs det mest överensstämmande med nämnda ärendens natur, att undantag gjordes för deras del (se prop. 1919: 101 s. 18). Det kan emellertid enligt utredningens mening ifrågasättas, om icke offentlighetsintresset även i de angivna fallen väger så tungt, att öppen omröstning är motiverad. Särskilt gäller detta i fråga om obehörighetsförklaring. Då därtill kommer att enligt utredningens förslag varningsinstitutet skall avskaffas föreslår utredningen, att något undantag från regeln om öppen omröstning icke längre skall uppställas.

Det bör i lagtexten direkt utsägas, att utgången av omröstning bestämmes, om annat ej är särskilt stadgat, genom enkelt flertal av de avgivna rösterna. En uttrycklig bestämmelse härom saknas för närvarande. Krav på annan majoritet än enkelt flertal är enligt utredningens förslag till ny regeringsform föreskrivet i följande fall: För delegation av viss befogenhet på mellanfolklig organisation — $\frac{5}{6}$ av riksdagens ledamöter (4 kap. 9 §), för medgivande till vissa åtgärder mot riksdagsledamot — $\frac{5}{6}$ av de röstande (6 kap. 15 §), för stiftande av riksdagsordningsbestämmelse genom ett riksdagsbeslut — $\frac{3}{4}$ av riksdagens ledamöter (7 kap. 5 §), för misstroendeförklaring mot statsråd — mer än hälften av riksdagens ledamöter (9 kap. 4 §) samt för uppskjutande av lagtima val — $\frac{3}{4}$ av riksdagens ledamöter (10 kap. 5 §). Dessutom gäller enligt förslaget till riksdagsordning 1 kap. 9 §, att sammanträde, till vilket kallelse ej utfärdats minst tolv timmar före den i kallelsen angivna tidpunkten, får hållas endast om mer än hälften av riksdagens ledamöter så medgiver. Understrykas bör, att krav på annan majoritet än enkelt flertal av de röstande avser endast själva slutomröstningen.

Den nuvarande ordningen att lotten skall avgöra vid lika röstetal har enligt utredningens mening med rätta kritiserats. För att undvika lottning har inom utredningen övervägts att föreslå att ett förslag skall vid lika röstetal anses förkastat. En sådan lösning skulle emellertid förutsätta en ändring av det ovan föreslagna omröstningsförfarandet enligt eliminationsmetoden. Utredningen har vidare övervägt möjligheten av att — i likhet med vad som enligt kommunallagen 22 § gäller vid fullmäktigesammanträde och i likhet med vad ovan i 3 kap. 20 § föreslagits i fråga om riksdagens utskott — ge talmannen utslagsröst. Denna lösning förutsätter emellertid att talmannen deltar i själva omröstningen, något som han enligt vad som föreslagits i 1 kap. 8 § icke skall göra. En likartad lösning kan dock åstadkommas genom en föreskrift, att talmannen vid lika röstetal skall bestämma, vilken av meningarna som skall vara riksdagens beslut. Att talmannen därvid skall ha rätt att motivera sitt ställningstagande synes rimligt. Denna motivering bör givas i form av en förklaring (se nedan

under 6 §). Utredningen förordar ett sådant förfarande vid lika röstetal.

Talmannen bör efter en omröstning tillkännagiva, hur beslutet utfallit, och befästa beslutet med klubbslag.

I enlighet med vad sålunda anförts stadgas i 4 § första stycket att vid ärendes avgörande genom omröstning ställes mot det yrkande, som enligt talmannens uppfattning vid acklamation vunnit riksdagens bifall eller som, där acklamation ej skett, talmannen bestämmer, annat yrkande såsom kontraproposition. Föreligger flera än två yrkanden som kan ställas mot varandra, skall först beslutas vilket yrkande som skall vara kontraproposition. I andra stycket föreskrives att omröstning sker öppet samt att utgången av omröstning bestämmes, om annat ej är särskilt stadgat, genom enkelt flertal av de avgivna rösterna. Är rösterna lika delade, bestämmer talmannen vilken av meningarna som skall vara riksdagens beslut. Talmannen tillkännagiver, huru beslutet utfallit, och befäster beslutet med klubbslag.

I tilläggsbestämmelserna 1 p. stadgas, att omröstning förrättas, sedan ledamöterna efter given varsel intagit sina platser samt omröstningsproposition upplästs och justerats, med omröstningsapparat eller, om sådan ej kan begagnas, med namnupprop. Enligt tilläggsbestämmelserna 2 p. första stycket skall efter omröstning med omröstningsapparat den tablå fotograferas som utvisar, huru varje ledamot röstat. Jämlikt andra stycket skall vid omröstning med namnupprop minst två ledamöter på talmannens anmodan taga plats vid talmansbordet för att jämte sekreteraren föra anteckningar över omröstningen. Namnupprop sker i den ordning vari ledamöterna har plats i samlingssalen, dock att vice talmännen uppropas först. I tredje stycket stadgas, att på begäran av minst en tiondel av riksdagens ledamöter, senast vid justering av omröstningspropositionen, skall i protokollet antecknas, huru varje ledamot röstat.

5 §

Lagärendes avgörande

Såsom anförts under 2 § kan, om ett avgörande uppdelats på delbeslut, den situationen uppstå, att det i och för sig föreligger majoritet för varje enskilt delbeslut men icke för avgörandet i dess helhet. Det har samtidigt påpekats, att det är tänkbart att olika delbeslut kan stå i strid med varandra. Med hänsyn härtill föreslår utredningen, såsom redan framhållits, ett stadgande att i fråga om lagärende, som uppdelats på delbeslut, skall riksdagen besluta om antagande eller förkastande av lagförslaget i dess helhet sådant det föreligger efter delbesluten. Därigenom erhålles garanti för att det finns majoritet för lagförslaget. Förevarande paragraf innehåller närmare bestämmelser om avgörande av sådant lagärende.

Stadgandet bör enligt utredningens mening, såsom angivits, begränsas till att avse lagärenden. Visserligen förekommer uppdelning på delbeslut även i fråga om andra ärenden, men ifrågavarande komplikationer synes egentligen ha förekommit endast beträffande lagärenden. Beslut om antagande eller förkastande av ett lagförslag i dess helhet sådant det föreligger efter delbesluten bör vara obligatoriskt och fattas med acklamation eller omröstning enligt 2—4 §§. Någon ny överläggning i saken bör icke få förekomma.

Det är tänkbart att de komplikationer, varom här är fråga, väsentligen är av teknisk art och att de kan undanröjas genom ytterligare utskottsberedning. Det är vidare möjligt, att man genom sådan utskottsberedning även i annat fall kan komma till rätta med komplikationerna. Därför bör det föreligga en möjlighet för riksdagen att omedelbart efter det sista delbeslutet hänvisa ärendet för ytterligare beredning till utskott. Beslutet bör kunna fattas på yrkande av talmannen eller ledamot och kunna föregås av överläggning. Om riksdagen beslutar sådan hänvisning, bör delbesluten ha förfallit. Ärendet upptages därefter till avgörande, sedan nytt utskottsberedande avgivits.

I enlighet med det anförda stadgas i 5 § att riksdagen må, om i lagärende avgörandet uppdelats på två eller flera beslut, omedelbart efter det sista delbeslutet på yrkande av talmannen eller ledamot besluta, att ärendet skall för ytterligare beredning hänvisas till utskott. Om riksdagen beslutar sådan hänvisning, har delbesluten förfallit. Det föreskrives vidare att riksdagen skall, om sådan hänvisning ej sker, utan ny överläggning i saken besluta om antagande eller förkastande av lagförslaget i dess helhet sådant det föreligger efter delbesluten.

6 §

Reservation och röstförklaring

För närvarande förekommer bestämmelser angående ledamots reservationsrätt på skilda ställen i riksdagsordningen samt i ordningsstadgorna. I RO 60 § 2 mom. tredje stycket stadgas omedelbart efter föreskriften att det skall bero vid talmannens uppfattning av det svar som lämnats vid acklamation, såvida ej votering begäres: »envar i övrigt obetaget att låta sin särskilda mening i protokollet antecknas». Jämlikt OSt 14 § bör reservation enligt RO 60 § emot kammares beslut anmälas av närvarande ledamot omedelbart efter beslutets fattande. I RO 62 § föreskrives, att om ledamot, som ej instämt i kammarens beslut, vill anmäla sin särskilda mening hos medkammaren, skall detta vara honom obetaget. I så fall bör han avlämna sin skiljaktiga mening skriftligen till protokollet, varefter denna delgives medkammaren genom protokollsutdrag. Det tillfogas, att beslutets

expedierande må dock ej härav uppehållas i något fall. Reservationsrätt tillkommer endast den, som varit närvarande, då beslutet fattades. Enligt RO 77 § har ledamot, som varit frånvarande, icke makt att tala å deras beslut, som därvid närvarit. Däremot äger han till protokollet anmäla, att han ej deltagit i beslutet.

I praxis förekommer att ledamot, som deltagit i omröstning, omedelbart efter avgörandet begär och erhåller ordet för att förklara varför han röstat på visst sätt.

Utredningen. Ledamot som deltagit i ett ärendes avgörande bör alltjämt omedelbart därefter äga anmäla reservation. Det bör i detta sammanhang även stadgas, att han skall kunna avgiva röstförklaring. Rätt att avgiva en förklaring bör, såsom framhållits under 4 §, tillkomma även talmannen, då denne vid lika röstetal bestämmer riksdagens beslut.

För närvarande gäller enligt RO 77 § att ledamot som varit frånvarande då något riksdagens beslut fattats, därefter till protokollet icke äger tillkännagiva annat än att han ej deltagit i beslutet. Bestämmelsen synes kunna utgå. Även utan dylikt stadgande bör enligt utredningens mening ledamot som varit frånvarande då ett beslut fattades kunna vid det sammanträde då protokollet justeras anmäla att han ej deltagit i beslutet. Däremot föreligger då ingen möjlighet att ta upp en ny debatt i ärendet.

Paragrafen har utformats i enlighet med vad nu anförts.

7 §

Uppskov

En grundläggande, om än av riksdagsordningen ej direkt fastslagen princip är, att ärendena skall avgöras vid den session vid vilken de anhängiggjorts. Möjlighet till uppskov med avgörande av ärende föreligger dock i vissa fall. Enligt RO 58 § tredje stycket må kamrarna genom sammanstående beslut till annan session eller till nästföljande »riksdag» uppskjuta behandlingen av proposition, framställning från något riksdagens verk eller motion, som ej berör riksstaten. Ytterligare uppskov må beslutas, dock att ärendet skall avgöras senast under nästföljande »riksdag». Ett ärendes behandling får dock ej uppskjutas till nästföljande »riksdag», om nya val i hela riket till andra kammaren dessförinnan förrättas. Förordnas om nya val till båda kamrarna eller den ena av dem, är beslut om uppskov förfallet. I RO 58 § fjärde stycket stadgas, att uppskov må beslutas på framställning av vederbörande utskott. Det tillfogas att det likväl är kamrarna obetaget att vid prövningen av utskottets utlåtande i ärendet besluta uppskov i enlighet med bestämmelserna i tredje stycket. Härom hänvisas till 3 kap. 18 §. Enligt RO 58 § femte stycket må kamrarna genom sammanstående beslut, efter hörande av talmanskonferensen, besluta att upp-

skjutna fråga skall upptagas vid extra session. Beträffande beslut med anledning av vilande förslag i grundlagsärende finns speciella regler i RO 64 § (se nedan under 8 §).

Uppskovsinstitutet enligt RO 58 § infördes år 1949. Dessförinnan gällde, att riksdagen brukade, om den icke hann behandla en proposition, avslå denna och anhålla om nytt förslag till nästa år. Uppskovsinstitutet utgjorde en viktig förutsättning för den sessionsindelning, som samtidigt infördes (se ovan s. 9 ff.). Det ansågs utgöra ett maktmedel i riksdagens hand, om propositionstiderna ej hölls, samt ett lämpligt instrument för att vid behov reglera arbetsfördelningen mellan vårsessionen och höstsessionen.

Antalet uppskjutna ärenden 1950—1962 framgår av nedanstående tabell. Uppskovsbesluten har, såsom synes, framför allt avsett uppskov från vårsessionen till höstsessionen. Av intresse är att uppskovsbeslut avsett även del eller delar av statsrevisorernas berättelse.

Sammanställning över antalet uppskjutna ärenden 1950—1962

Uppskovsbeslut fattat år	Uppskov från vårsession till höstsession				Uppskov från höstsession till vårsession (nästa riksdag)			
	Propositioner	Framställning från verk ¹	Följd-motioner ²	Övriga motioner ²	Propositioner	Framställning från verk ¹	Följd-motioner ²	Övriga motioner ²
1950	22	2	60	19	—	—	—	—
1951	8	1	19	34	—	—	—	2
1952	17	—	9	37	—	—	—	—
1953	10	1	—	62	—	1	—	2
1954	9	1	8	77	1	—	2	—
1955	5	1	3	56	—	1	—	1
1956	10	—	23	98	—	—	—	—
1957	13	3	21	46	—	—	—	—
1958 ³	—	—	—	—	—	1	1	—
1959	7	2	5	52	—	1	—	2
1960	11	2	11	90	—	—	—	—
1961	11	1	2	79	3	—	7	8
1962	7	—	22	80	2	—	1	3

¹ Härunder har upptagits även uppskovsbeslut avseende statsrevisorernas berättelse.

² Likalydande motioner räknade som en motion.

³ Till följd av riksdagsupplösningen förekom inget uppskovsbeslut vårsessionen 1958. Höstsessionen samma år var egentligen en fortsättning av B-riksdagen.

Utredningen. Genom en sådan omläggning av riksdagens arbetstid som utredningen förordar bildas en sammanhängande arbetstid från, normalt sett, mitten av oktober till mitten av maj följande år. Med hänsyn härtill torde behovet av att besluta uppskov bli mindre än för närvarande. Dels kommer det icke längre att förekomma något som svarar mot nuvarande uppskov från höstsession till vårsession, dvs. uppskovsbeslut över julf ferierna, dels torde de fristående motionerna, som väckts under den allmänna motionstiden vid riksmötets början i oktober, i regel vara färdigbehand-

lade till i mitten av maj följande år. Uppskovsinstitutet torde således icke längre vara behöfligt såsom ett instrument för att åstadkomma en lämplig arbetsfördelning under ett riksmöte (en »riksdag»). Däremot har det fortfarande en uppgift att fylla, såtillvida som det kan underlätta för riksdagen att avsluta riksmötet senast den 15 maj. I detta sammanhang må erinras om att uppskovsinstitutet alltjämt kommer att utgöra ett maktmedel i riksdagens hand, om det skulle uppstå en ofördelaktig förskjutning i propositionsavlämnandet.

Det bör i riksdagsordningen fastslås, att ärende normalt skall avgöras vid det riksmöte vid vilket det anhängiggjorts. I anknytning härtill bör uppskovsinstitutet regleras. Uppskovsbeslut bör kunna avse endast sådant ärende, som ej avser statsbudgeten för det löpande eller det närmast följande budgetåret. Uppskovet bör ske till närmast följande lagtima riksmöte under valperioden. Möjligt är dock att ifrågavarande riksmöte aldrig kommer att hållas, därför att valperioden förkortas på grund av urtima val. I sådant läge bör ärende, vars behandling uppskjutits, i regel anses ha förfallit. Härom hänvisas till 9 §. Uppskovsbeslut bör ej kunna upprepas.

Uppskovet skall alltså ske till nästa lagtima riksmöte under valperioden. Det kan emellertid ej förutses, om riksdagen dessförinnan kommer att kallas till urtima riksmöte. Om så blir fallet, bör riksdagen kunna vid sådant riksmöte upptaga och avgöra uppskjutet ärende.

Om utskottens initiativrätt i fråga om uppskov med behandlingen av ärende och i fråga om upptagande vid urtima riksmöte av uppskjutet ärende hänvisas till 3 kap. 18 §. Av vad där sagts framgår, att beslut om uppskov eller beslut om att vid urtima riksmöte upptaga uppskjutet ärende kan fattas även på yrkande av riksdagsledamot. Om uppskov med slutligt beslut i ärende angående grundlag eller riksdagsordningen hänvisas till 4 kap. 8 §.

I enlighet med det anförda stadgas i 7 § första stycket att ärende avgöres vid det riksmöte vid vilket det anhängiggjorts. Enligt andra stycket må riksdagen genom särskilt beslut till närmast följande lagtima riksmöte under valperioden uppskjuta behandlingen av ärende, som ej avser statsbudgeten för det löpande eller det närmast följande budgetåret. Beslutet får ej upprepas. Jämlikt tredje stycket äger riksdagen, om den kallas till urtima riksmöte, att vid detta upptaga och avgöra uppskjutet ärende.

8 §

Uppskov med slutligt beslut i ärende angående grundlag eller riksdagsordningen

Medan uppskov med första beslut i grundlagsärende kan beslutas i enlighet med de allmänna bestämmelserna i RO 58 § tredje stycket, hänvisar

paragrafen i fråga om slutligt beslut i grundlagsärende till RO 64 §. Enligt denna paragraf gäller den specialregeln att slutligt beslut i grundlagsärende ej utan att regeringen och bägge kamrarna därom är ense får uppskjutas till annan »riksdag» än den som först sammanträder, sedan andrakammarvalen hållits (se ovan under FRF 7 kap. 3 §).¹ Det anses allmänt, att uppskovsbeslutet bör kunna avse endast »annan riksdag» under andrakammarvalperioden i fråga. Upplösningssval har dock i detta hänseende medfört komplicerade situationer, som lett till att slutligt beslut i grundlagsärende fattats vid »riksdag» under nästföljande valperiod. I praxis har ej heller denna »riksdag» behövt vara den första under perioden i fråga. Sålunda beslöt 1887 års B-riksdag att uppskjuta prövningen av ett vilande grundlagsförslag över de ordinarie andrakammarvalen hösten samma år till 1888. Vidare prövade riksdagen år 1960, ehuru ny andrakammarvalperiod börjat löpa efter 1958 års upplösningssval, ett år 1954 antaget vilande förslag, vars avgörande enligt beslut år 1957 uppskjutits till år 1960, det år som kunde beräknas vara det sista inom den andrakammarvalperiod som började löpa år 1957.

Utredningen. Uppskov med slutligt beslut i grundlagsärende utgör en del i grundlagsstiftningen, som i övrigt i allt väsentligt regleras av bestämmelser som upptagits i FRF 7 kap. 3—4 §§. Enligt utredningens mening bör för sådant uppskov alltjämt gälla särskilda bestämmelser. Normalt bör slutligt beslut fattas vid första riksmöte under den valperiod som följer på den, under vilken det första beslutet i ärendet fattades. Riksdagen bör dock kunna uppskjuta avgörandet till annat lagtima riksmöte under valperioden i fråga, icke blott till nästa lagtima riksmöte. Behov av sådant längre uppskov kan till exempel föreligga på grund av arbete med erforderliga följdförfattningar. Hinder bör icke föreligga mot att fatta ytterligare uppskovsbeslut inom valperioden. Bestämmelsen i 7 § tredje stycket, att riksdagen, om den kallas till urtima riksmöte, skall äga att vid detta upptaga och avgöra uppskjutet ärende, bör vara tillämplig även i fråga om slutligt beslut i grundlagsärende. Likaledes bör riksdagen, om den vid ett riksmöte beslutat uppskjuta avgörandet av slutligt beslut i grundlagsärende till annat lagtima riksmöte under valperioden än det nästföljande, vara oförhindrad att vid detta nästföljande riksmöte upptaga och avgöra ärendet. Slutligen bör gälla att om valperiod förkortats på grund av urtima val och om till följd därav slutligt beslut i grundlagsärende icke fattats, ärendet skall avgöras vid första riksmöte under närmast följande valperiod. Något uppskov till annat lagtima riksmöte under denna valperiod bör därvid icke kunna komma i fråga.

Initiativ till uppskov med slutligt beslut i grundlagsärende samt till att vid annat riksmöte än avsett var upptaga och avgöra sådant ärende bör

¹ Beträffande uppskov med slutligt beslut i grundlagsärende från vårsession till höstsession torde gälla bestämmelserna i RO 58 § tredje stycket.

kunna tagas såväl av konstitutionsutskottet som av regeringen eller av riksdagsledamot.

Vad här föreslagits bör även tillämpas i fråga om uppskov med slutligt beslut i ärende angående riksdagsordningen.

I enlighet med det anförda stadgas i 8 § första stycket att slutligt beslut i ärende angående grundlag eller riksdagsordningen fattas vid första riksmöte under den valperiod som följer på den, under vilken det vilande beslutet i ärendet fattades, såvida riksdagen icke uppskjuter avgörandet till annat lagtima riksmöte under valperioden. Enligt andra stycket skall, om valperiod förkortats på grund av urtima val och om till följd därav slutligt beslut i ärendet icke fattats enligt vad i första stycket sägs, ärendet avgöras vid första riksmöte under närmast följande valperiod.

9 §

Ärende som icke avgjorts under valperiod

Enligt riksdagsordningens bestämmelser måste — bortsett från grundlagsfrågor — alla ärenden avgöras under den andrakammarvalperiod då de anhängiggjorts. Uppskov från höstsessionen under valperiodens sista år till nästa »riksdag» (vårsession) är icke tillåtet (se ovan under 7 §). Av gällande bestämmelser angående utskottens skyldighet att avge betänkanden och kamrarnas avgörande av de i betänkandena beredda ärendena följer, att normalt samtliga de ifrågavarande ärendena kommer att ha slutbehandlats under valperioden. Riksdagsupplösning bringar emellertid oreda i den vanliga proceduren och medför, att riksdagsarbetet avbrytes utan hänsyn till att ärenden ännu icke avgjorts. Dessa ärenden måste anhängiggöras ånyo vid den s. k. B-riksdagen, om förslagsställarna vidhåller sina yrkanden.

Utredningen. Enligt vad ovan föreslagits skall beslut om urtima val under pågående riksmöte icke automatiskt medföra, att riksdagsarbetet avbrytes. Till följd därav bör det ofta vara möjligt att ordna det så, att riksdagen kan fullfölja sitt arbete. Den politiska situationen kan emellertid också vara sådan, att regeringen efter beslut om urtima val kan vilja avbryta riksmötet (se ovan under 1 kap. 4 §). Den situationen kan således allttjämt inträffa, att det vid avslutningen av det sista riksmötet under en valperiod föreligger ärenden, som icke avgjorts. Det bör enligt utredningens mening i riksdagsordningen stadgas att sådant ärende förfaller. Undantag bör dock göras för ärende angående grundlag eller riksdagsordningen, i fråga om vilket slutligt beslut icke fattats till följd av att valperiod förkortats på grund av urtima val; härom hänvisas till 8 §. Här må också erinras om att det första beslutet i sådant ärende skall vara »vilande» till närmast följande valperiod samt att sådant vilande beslut förfaller, om

det underställes folkomröstning och om flertalet av dem som deltagar i denna, till antal motsvarande mer än hälften av antalet vid det samtidigt för rättade riksdagsvalet avgivna och godkända röster, röstar mot beslutet.

Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

10 §

Meddelande av riksdagens beslut

Enligt RO 79 § skall de framställningar till regeringen vilka riksdagen beslutar ävensom svaren på regeringens till riksdagen avlåtna förslag avlämnas till regeringen genom skrivelser.

I RO 62 § stadgas att kammares beslut i ärende som beretts av ständigt eller i dess ställe särskilt tillsatt utskott skall delgivas utskottet genom protokollsutdrag. Enligt RO 80 § skall riksdagsskrivelse i ärendet uppsättas och expedieras av vederbörande utskotts kansli. Uppsättandet och expedierandet av andra för bägge kamrarna gemensamma skrivelser ombesörjes av riksdagens kansli under inseende av kanslideputerade. Riksdagsskrivelse skall justeras av riksdagen och undertecknas av talmännen, innan expedition sker.

Jämlikt RSt 29 § svarar utskottssekreteraren för att riksdagsskrivelse, som skall expedieras av utskottskansliet, är vederbörligen kollationerad och lika lydande med det av kamrarna godkända förslaget. Till bestyrkande härav skall sådan riksdagsskrivelse, då den framlägges till talmännens underskrift, vara försedd med kollationeringsmärke, av sekreteraren egenhändigt undertecknat med begynnelsebokstäverna i hans för- och tillnamn. I paragrafen tillfogas, att det tillkommer kanslideputerade att meddela erforderliga föreskrifter i fråga om expeditionen av riksdagsskrivelse, som ombesörjes av riksdagens kansli.

Riksdagsbeslutet är sedan gammalt benämningen på en sammanfattning av riksdagens beslut och verksamhet. Detta sammanfattande beslut undertecknas av samtliga ledamöter. Till år 1933 innehöll riksdagsordningen (36 och 80 §§) bestämmelser angående riksdagsbeslutet. Kamrarna beslöt år 1934, att ett sammanfattande riksdagsbeslut för varje »riksdag» alltjämt skulle uppsättas och underskrivas. Uppsättandet skulle ankomma på kanslideputerade, som därvid skulle följa vissa riktlinjer (se KU 1934: 4).

Utredningen. Nuvarande bestämmelser angående meddelande av riksdagens beslut torde kunna förenklas. Det synes tillräckligt att i förevarande paragraf stadga att riksdagens beslut i anledning av proposition, så ock annat beslut varom regeringen skall underrättas, meddelas regeringen genom skrivelse. I tillägsbestämmelserna bör föreskrivas, att utskott som berett ärende skall genom protokollsutdrag delgivas riksdagens beslut i ärendet samt att riksdagens skrivelse i ärendet uppsättes av utskottets kansli.

Enligt utredningens förslag förekommer i vissa fall dubbel utskottsbehandling (t. ex. beredning av först finansutskott och sedan finansnämnden). Riksdagsskrivelse i ärende som beretts av mer än ett utskott, bör uppsättas av kansliet i det utskott som först berett ärendet. På riksdagens kansli bör ankomma att uppsätta skrivelse i ärende, som icke beretts av utskott, t. ex. meddelande angående utgången av val. I tilläggsbestämmelserna bör slutligen stadgas att skrivelse från riksdagen justeras av riksdagen och underskrives av talmannen. Liksom hittills bör ett sammanfattande riksdagsbeslut uppsättas och underskrivas. Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

5 KAP.

Val inom riksdagen

Förevarande kapitel innehåller huvudsakligen bestämmelser om val inom riksdagen, dvs. val som ankommer på riksdagen. I den avslutande paragrafen har upptagits föreskrifter angående val inom riksdagens utskott.

Såsom en följd av tvåkammerssystemet — och av den tidigare uppdelningen i fyra stånd — förrättas enligt gällande bestämmelser val av ombudsmän, av fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret samt av förmyndare för ommyndig konung genom särskilda valmän eller särskild valnämnd. Med införande av ett enkammersystem blir det emellertid naturligt att låta riksdagen direkt förrätta motsvarande val. Utredningens förslag innehåller ej heller i övrigt något fall, där val som ankommer på riksdagen förrättas genom valmän eller valnämnd, bortsett från att val av ställföreträdare för ombudsman under tid då riksmöte icke pågår föreslås skola verkställas av lagnämnden.

Förutom allmänna valbestämmelser innehåller kapitlet även särskilda valbestämmelser jämte föreskrifter angående ledamotsantal, mandattid m. m. för samtliga de riksdagsorgan, som angivits i förslaget till regeringsform eller i de föregående kapitlen av förslaget till riksdagsordning. Observeras bör, att i det sjätte och avslutande kapitlet i förslaget till riksdagsordning sammanförts bestämmelser och sålunda även valbestämmelser angående riksdagens sekreterare, riksdagens förvaltningsdelegation, riksdagens kontor samt styrelsen för riksdagsbiblioteket och riksdagens upplysningstjänst. Observeras bör vidare, att på riksdagen ankommer även andra val än de i förslaget till riksdagsordning nämnda, t. ex. val av ombud jämte suppleanter i Europarådets rådgivande församling eller i Nordiska rådets svenska delegation. För samtliga val, som icke särskilt reglerats i förevarande kapitel, gäller kapitlets allmänna valbestämmelser.

Kapitlet är så disponerat, att 1—4 §§ innehåller allmänna bestämmelser om val, varvid 1 § reglerar valberedningen, 2 § tidpunkten för val, 3 § val med gemensam lista och 4 § val med slutna sedlar. Därefter följer de särskilda valbestämmelserna i den ordningen, att 5 § handlar om talmansval, 6 § om utskottsval, 7 § om val av ledamöter i riksrätten, 8 § om val av riksdagens ombudsmän, 9 § om val av riksdagens revisorer, 10 § om val av riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige, 11 § om val av ledamöter i

riksdagens lönedelegeration och 12 § om val av riksföreståndare. Bestämmelser angående kompletteringsval följer i 13 §, varefter, såsom redan nämnts, den avslutande paragrafen, 14 §, avser val inom riksdagens utskott.

1 §

Valberedningen

För närvarande saknas bestämmelser angående beredning av val inom riksdagen. I praxis upprättas namnförslag i samarbete partierna emellan, något som utgör en förutsättning för metoden att välja med gemensam lista (se nedan under 3 §). Utredningen föreslår, att detta samarbete regleras i riksdagsordningen genom bestämmelser om en riksdagens valberedning.

Det bör ankomma på valberedningen att, om annat ej är särskilt stadgat, förbereda val som ankommer på riksdagen. Förbehållet avser val av riksdagens ombudsmän, vilket avses skola förberedas av lagnämnden (se nedan under 8 §), och val av riksföreståndare, vilket föreslås skola förberedas av en särskild valberedning (se nedan under 12 §). Valberedningen bör utses för valperiod vid första sammanträde med riksdagen under perioden i fråga. Den bör icke vara proportionellt sammansatt utan bestå av lika många ledamöter från varje partigrupp, som är berättigad till plats i ständigt utskott. Utredningen föreslår att varje sådan partigrupp skall ha tre representanter i valberedningen. Något val i egentlig mening bör det icke vara fråga om, utan beredningen bör utses på så sätt, att partigrupp som är berättigad till plats i ständigt utskott till ålderspresidenten anmäler tre ledamöter att ingå i beredningen, varefter ålderspresidenten vid första sammanträdet under valperioden förklarar de sålunda anmälda vara ledamöter i valberedningen. I samma ordning bör även utses en suppleant för varje ledamot. Det bör ankomma på valberedningen att inom sig välja ordförande och vice ordförande.

Om valberedningen på sätt föreslagits utses vid första sammanträdet med riksdagen under valperioden, bör den omedelbart kunna träda i funktion. Härigenom kan talman och vice talmän i regel väljas vid detta första sammanträde, något som förutsätter ajournering, eller i varje fall vid det andra sammanträdet. Beredningens huvuduppgift under valperioden blir sedan att söka få fram gemensamma listor för val. Om ledamöterna i beredningen enhälligt godkänt en sådan gemensam lista, bör valet kunna ske med denna lista (se nedan under 3 §). Det nuvarande kravet på att listan skall ha godkänts av de av kammaren utsedda ledamöterna i talmanskonferensen kan då utgå.

Paragrafen har utformats i enlighet med vad nu anförts.

2 §

Tidpunkt för val

Först efter genomförandet av 1866 års representationsreform kom riksdagen att sammanträda varje år. Dessförinnan valdes riksdagsledamöterna för varje särskild »riksdag». Det var då givet, att även val inom riksdagen avsåg endast en »riksdag». Undantag gällde blott för sådana uppdrag, vars innehavare skulle kunna fungera även mellan »riksdagarna». Detta var t. ex. fallet med fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret. Med införandet av systemet med »årliga riksdagar» blev det emellertid naturligt att låta valen till riksdagen avse längre tid än en »riksdag». För denna »längre tid» infördes termen »valperiod». Valen inom riksdagen kom emellertid alltjämt att avse en »riksdag», och därvid har det i huvudsak förblivit. Längre mandatperiod har för närvarande endast ombudsmännen samt fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret.

Beträffande den närmare tidpunkten för val, som förrättas av kammare, föreskrives i Ost 4 §, att kammaren bestämmer tiden, såvida ej därom finnes särskilt stadgat. Undantaget avser val av talman och vice talmän (se nedan under 5 §). Av betydelse i detta sammanhang är även, att val av de ständiga utskotten och val av revisorer skall förrättas inom sex dagar efter riksdagens öppnande (se nedan under 6 och 9 §§).

Utredningen. Då man fasthållit vid principen att val inom riksdagen i allmänhet upphör att gälla med »riksdagens» slut, torde detta delvis ha berott på att det ansetts att *en* »riksdag» icke skall kunna binda en kommande. Av betydelse torde vidare ha varit, att valen till första kammaren sker successivt med en årlig förnyelse av omkring en åttondel av mandaten; årliga val inom riksdagen har framstått som en konsekvens härav. Principen att *en* »riksdag» icke skall kunna binda en följande kan emellertid enligt utredningens mening icke avse annat än att riksdagen vid ett riksmöte icke skall kunna ge formliga direktiv för beslut, som skall fattas vid ett kommande riksmöte. Den hindrar därför icke och har i själva verket ej heller hindrat, att val inom riksdagen förrättas för längre tid än ett riksmöte. Med övergången till ett enkammersystem är det enligt utredningens mening lämpligt att låta valen inom riksdagen i allmänhet avse en valperiod, dvs. i regel en tid av omkring fyra år. En sådan ordning skulle skapa större stabilitet i riksdagsarbetet och därmed underlätta riksdagsarbetets planering samt även leda till att detta arbete under de år, då talmans- och utskottsval icke förrättas, snabbare kan komma igång.

Utredningen förordar därför, att val som förrättas av riksdagen och som regleras av förslaget till riksdagsordning skall avse tid motsvarande riksdagens valperiod. Undantag härifrån föreslås endast i fråga om val av ledamöter i riksrätten (se nedan under 7 §), av ombudsmän (se nedan under

8 §) samt av ledamöter av lönedelegeringen (se nedan under 11 §). Val som avser riksdagens valperiod bör i regel upphöra att gälla med valperiodens utgång. I fråga om revisorer och fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret föreslås dock i anslutning till gällande bestämmelser, att valet skall gälla intill dess nytt val förrättats under närmast följande valperiod. Någon gemensam bestämmelse angående mandattidens längd innehåller kapitlet icke.

Val inom riksdagen, vilket avser valperiod, bör förrättas så snart ske kan efter valperiodens början. Det bör i överensstämmelse med vad nu gäller ankomma på riksdagen att själv bestämma den närmare tidpunkten för valet med beaktande av att talmansval skall ske vid första eller andra sammanträdet under valperioden (se nedan under 5 §) samt att val av de ständiga utskotten skall förrättas inom en vecka efter valperiodens början (se nedan under 6 §). Val bör upptagas på föredragningslistan till det sammanträde vid vilket valet skall äga rum.

Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

3 §

Val med gemensam lista

RO 75 § 1 mom. innehåller bestämmelser angående val med gemensam lista. Om det vid val som skall förrättas av kammare företes en sådan lista, upptagande namn å så många personer valet avser, och om listan godkänts av de av kammaren utsedda ledamöterna i talmanskonferensen, skall talmannen framställa proposition å godkännande av listan. Talmannen skall därvid förklara de på listan upptagna personerna valda, såvida ej val med slutna sedlar begäres av minst så många ledamöter, som motsvarar det tal, vilket erhålles, om samtliga röstberättigade ledamöters antal delas med siffran för det antal personer valet avser, ökat med ett. Framställes sådan begäran, skall val med slutna sedlar äga rum vid ett följande sammanträde.

Partigrupperna har sedan länge brukat gemensamt uppgöra listor för val inom kammare (se ovan under 1 §). I samband med den revision av riksdagens arbetsformer som beslöts år 1949 infördes metoden att »välja» med sådan lista, varigenom valförrättningen i själva verket ersattes av ett godkännande av listan. Garantier för att resultatet skulle bli detsamma som om valet förrättats med slutna sedlar skapades genom stadganden dels att varje minoritet, som var tillräckligt stor för att enligt proportionell fördelning kunna få en representant placerad, kunde begära val med slutna sedlar, dels att den gemensamma listan skulle ha godkänts av de av kammaren utsedda ledamöterna i talmanskonferensen. Den sistnämnda föreskriften innebär att talmansval samt val av ledamöter i talmanskonferen-

sen ej kan ske med gemensam lista. Metoden kan ej heller tillämpas i fråga om val som ankommer på kamrarna gemensamt, t. ex. val av ombudsmän och fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret (se nedan under 8 och 10 §§).

Utredningen. Metoden att välja med gemensam lista medför tidsbesparing. Den bör enligt utredningens mening bibehållas i den gestaltning den nu har och kunna tillämpas i fråga om samtliga de val, som förberedes av valberedningen. Undantag bör dock göras för talmansval. Däremot bör till skillnad mot nu val av revisorer (se 9 §) samt av fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret (se 10 §) kunna ske med gemensam lista. Undantagna blir däremot de val som förberedes på annat sätt än genom valberedningen, nämligen val av ombudsmän (se 8 §) och av riksföreståndare (se 12 §).

I enlighet med det anförda stadgas i 3 § att talmannen skall, om det vid val framlägges en av ledamöterna i valberedningen godkänd gemensam lista upptagande så många personer valet avser, ställa proposition på godkännande av listan och förklara därå upptagna personer valda, såvida ej val med slutna sedlar begäres av minst så många riksdagsledamöter som motsvarar det tal vilket erhålles, om samtliga röstberättigade ledamöters antal delas med antalet av de personer valet avser ökat med ett. Om sådan begäran framställles, skall val med slutna sedlar förrättas vid ett följande sammanträde.

4 §

Val med slutna sedlar

I RO 75 § 1 mom. stadgas att val med slutna sedlar vilket förrättas av kammare skall, med undantag av val av ledamöter i talmanskonferensen, vara proportionellt, om två eller flera personer skall utses.

Vad angår *proportionellt val* gäller enligt riksdagsstadgan följande. Vid valet skall begagnas valsedlar, å vilka före namnen utsatts partibeteckning (partinamn eller annan beteckning i ord för viss grupp av riksdagsmän eller för viss meningsriktning) men vilka i övrigt är omärkta (RSt 8 § 1 mom.). Enligt RSt 8 § 2 mom. skall namnen, utom vid revisorsval, uppföras å valsedelns i en följd, det ena under det andra. Vid val av revisorer jämte suppleanter skall på sätt formulär nr 1 till riksdagsstadgan utvisar, namnen för själva revisorsvalet uppföras vart för sig i de särskilda rummen å valsedelns vänstra sida. För suppleantvalet skall i motsvarande rum å sedelns högra sida uppföras ett namn för vart och ett av de vid revisorsvalet upptagna namnen. I RSt 8 § 3 mom. föreskrives att valsedlarna för att bli gällande skall vara enkla, slutna, hoprullade och fria från över-

strykningar samt att sedel ej får upptaga flera men väl färre namn än det antal personer valet avser. Om något namn å sedeln är tvetydigt, gäller sedeln dock för övriga namn. Vid proportionellt val tillämpas d'Hondts metod. I RSt 9 § fastslås detta genom en föreskrift att vad i vallagen 19, 20 och 22 §§ stadgas skall äga motsvarande tillämpning vid proportionellt val som förrättas av kammare. Denna föreskrift tillkom år 1956. Samtidigt upphävdes RSt 10 och 11 §§ (se KU 1956: 5).

Vid *icke-proportionellt val* med slutna sedlar, vilket förrättas av kammare, skall enligt RSt 13 § iakttagas, att valsedlarna, såframt de skall bli gällande, bör vara enkla, hoprullade, omärkta och fria såväl från all tvetydighet i anseende till personernas namn som från oriktighet beträffande deras antal. Mellan personer som vid val erhållit lika antal röster, skiljes genom lottning, när så erfordras.

De ovan under 4 kap. 4 § återgivna bestämmelserna i OSt 21 §, att vid slutna omröstning fyra ledamöter skall taga plats vid talmansbordet, att ledamöterna avlämnar sina röstsedlar i den ordning deras namn uppropas, samt att talmannen skall tillkännagiva omröstningens utgång, gäller enligt den angivna paragrafen även för val inom kammare. I fråga om val tillfogas i ordningsstadgan för andra kammaren följande. Sekreteraren skall upprätta och justera protokoll, i vilket de valdas namn införes i den ordning, efter vilken de tilldelats plats vid valet. Utgången av valet meddelas kammaren genom uppläsning och justering av protokollet. Den av sekreteraren över valet förda anteckningen skall bestyrkas med hans underskrift samt därefter fogas vid valprotokollet för att förvaras jämte detta.

Utredningen. Såsom allmän princip bör gälla, att val inom riksdagen skall förrättas med slutna sedlar, om annat ej är särskilt stadgat. De av utredningen förordade undantagen avser dels val med gemensam lista (se ovan under 3 §), dels talmansval, vilket föreslås skola kunna ske med acklamation.

Val med slutna sedlar bör vara proportionellt, om två eller flera skall väljas. Denna regel bör gälla utan undantag. Erinras må om att ledamöterna i valberedningen icke utses genom val i egentlig mening (se ovan under 1 kap. 8 §).

För *proportionellt val* bör liksom för närvarande föreskrivas, att å valsedlarna skall före namnen ha utsatts partibeteckning (partinamn eller annan beteckning i ord för viss grupp av riksdagsledamöter eller för viss meningsriktning) men att sedlarna i övrigt skall vara omärkta. I de fall personlig suppleant eller ersättare skall finnas, måste valet ske samtidigt med ledamotsvalet och med hjälp av spaltad valsedel. För närvarande gäller detta blott i fråga om revisorsval samt beträffande val av fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret. Sistnämnda val förrättas nu av särskilda valmän (se nedan under 10 §). Utredningen föreslår personliga suppleanter

eller ersättare även för de valda ledamöterna i riksrätten (7 §), ledamöterna i förvaltningsdelegationen (6 kap. 3 §), de valda ledamöterna av styrelsen för riksdagens kontor (6 kap. 4 §) samt de två av riksdagen valda ledamöterna av styrelsen för riksdagsbiblioteket och för riksdagens upplysningstjänst (6 kap. 5 §). Vid övriga val bör namnen å valsedeln uppföras i en följd det ena under det andra.

Nuvarande bestämmelser, att valsedel vid proportionellt val skall vara enkel, hoprullad och fri från överstrykningar samt att sedeln ej får upptaga flera men väl färre namn än det antal personer valet avser, bör överföras till den nya riksdagsordningen. Så bör även ske med nuvarande föreskrift att om något namn ej är otvetydigt, skall sedeln dock gälla för övriga namn.

Vad angår förfaringssättet vid proportionellt val inom riksdagen har utredningen icke funnit anledning att föreslå någon ändring i vad som nu gäller för sådant val inom kammare. Det torde vara ändamålsenligt att, liksom nu, hänvisa till motsvarande bestämmelser i vallagen. Då förslag till ny vallag icke utarbetats, har utredningen i lagtexten som ett provisorium hänvisat till 19, 20 och 22 §§ i nu gällande vallag. Formulär till spaltad valsedel torde icke behöva fogas till lagtexten.

I fråga om *icke-proportionellt val* bör gälla att valsedel skall vara enkel, hoprullad, omärkt och otvetydig. Vid lika röstetal bör skiljas genom lottning, när så erfordras.

Vad angår de i Ost 21 § nu upptagna bestämmelserna om själva valförrättningen föreslår utredningen ingen ändring i sak. Namnupprop bör ske i den ordning som är angiven i tilläggsbestämmelserna 2 p. till 4 kap. 4 §.

I enlighet med vad här anförts föreskrives i 4 § att val förrättas med slutna sedlar, om annat ej är särskilt stadgat, samt att val med slutna sedlar skall vara proportionellt, om två eller flera skall väljas.

I tilläggsbestämmelserna 1 p. första stycket föreskrives, att vid proportionellt val begagnas valsedlar, å vilka före namnen utsatts partibeteckning (partinamn eller annan beteckning i ord för viss grupp av riksdagsledamöter eller för viss meningsriktning), men vilka i övrigt är omärkta. Det stadgas därefter, att val avseende personlig suppleant för ledamot skall förrättas samtidigt med ledamotsvalet, varvid valsedlarna skall vara spaltade med särskilda rum å sedlarnas vänstra sida för ledamotsvalet och å sedlarnas högra sida för suppleantvalet. För varje namn å sedlarnas vänstra sida uppföres i motsvarande rum å den högra ett eller, i fråga om val av ersättare för ledamot i riksrätten, två namn. Vid annat val uppföres namnen å valsedeln i en följd, det ena under det andra. Enligt 1 p. andra stycket skall valsedel vara enkel, hoprullad och fri från överstrykningar. Sedel får ej upptaga flera men väl färre namn än det antal personer valet avser. Är något namn å sedeln ej otvetydigt, gäller sedeln dock för övriga namn.

Jämlikt 1 p. tredje stycket skall vid valet vad i 19, 20 och 22 §§ lagen om val till riksdagen den 26 november 1920 stadgas äga motsvarande tillämpning.

I tilläggsbestämmelserna 2 p. föreskrives att om val med slutna sedlar icke skall vara proportionellt, skall iakttagas, att valsedel skall vara enkel, hoprullad, omärkt och otvetydig. Vid lika röstetal skiljes genom lottning, när så erfordras.

Enligt tilläggsbestämmelserna 3 p. första stycket skall vid val med slutna sedlar fyra ledamöter på talmannens anmodan taga plats vid talmansbordet, två för att biträda vid valsedlarnas öppnande och granskning samt två för att jämte sekreteraren föra anteckningar över valet. Jämlikt 3 p. andra stycket avlämnar ledamöterna valsedlarna till talmannen i den ordning vari de uppropas. I 3 p. tredje stycket föreskrives, att över valet upprättas protokoll, vari de valdas namn införes i den ordning efter vilken de tilldelats plats vid valet, att utgången av valet meddelas riksdagen genom uppläsning av protokollet samt att över valet förda anteckningar fogas till protokollet för att förvaras jämte detta.

5 §

Talmansval

Enligt RF 52 § äger kamrarna, på sätt i riksdagsordningen sägs, var för sig utse talman samt en förste och en andre vice talman. I RO 33 § 1 mom. stadgas i anslutning till RF 52 §, att så snart riksdagen sammanträtt och berättelsen om fullmaktsgranskningen meddelats respektive kammare, väljer vardera kammaren bland sina ledamöter talman samt vice talmän. Vid sådant val skall den anses vald, som erhållit mer än hälften av de avgivna rösterna. Beträffande närmare bestämmelser om talmansval hänvisar paragrafen till riksdagsstadgan.

I fråga om val av talmän och vice talmän föreskriver RSt 6 § följande:

Talman samt förste och andre vice talman väljas var för sig i nu nämnd ordning. Har någon erhållit mer än hälften av de avgivna rösterna, är han behörigen vald. Äro rösterna så delade mellan flera, att ingen uppnått dylik röstövertikt, anställes ny omröstning. Får ej heller därvid någon mer än hälften av de avgivna rösterna, anställes en tredje omröstning mellan de två, på vilka vid andra omröstningen de flesta av rösterna fallit. Vid tredje omröstningen är den vald, som erhållit de flesta rösterna. I händelse av lika röstetal vid andra eller tredje omröstningen skilje lotten, där så erfordras.

Talmansval måste sålunda ske med slutna sedlar. I motion 1958 A I: 9 av herr Arrhén m. fl. (h) uttalades att sådant val borde kunna ske med acklamation.

Om talman eller vice talman under »riksdag» avlider eller frånträder sin befattning, skall kammaren enligt RO 33 § 3 mom. så snart ske kan välja ny talman eller vice talman.

Utredningen. Enligt FRF 6 kap. 10 § skall riksdagen för varje valperiod inom sig välja talman samt förste, andre och tredje vice talman.

Talmansval bör, såsom framhållits under 1 §, förrättas i regel vid första eller i varje fall vid andra sammanträdet under valperiod. Talman samt förste, andre och tredje vice talman bör väljas var för sig i angiven ordning. För närvarande måste talmansval ske med slutna sedlar. Av bestämmelserna i 3 § följer att valet ej förrättas med gemensam lista. Utredningen föreslår, att sådant val skall kunna ske med acklamation. Om ledamot så yrkar, bör det emellertid ske med slutna sedlar. Därvid blir föreskrifterna i 4 § tilläggbestämmelserna 2 p. om valsedlarnas utseende samt förfarandet vid lika röstetal tillämpliga. De nuvarande specialbestämmelserna angående den majoritet, som erfordras för val, bör dock bibehållas. Det innebär, att lottning får tillgripas endast i tredje valomgången samt i den andra för att kunna avgöra vilka två personer, som uppnått högsta röstetal. Understrykas bör, att om det uppställs krav på att för val ett namn skall ha uppnått mer än hälften av rösterna, följer därav, att lottning icke får ske.

I enlighet med det anförda stadgas i 5 § att val av talman samt förste, andre och tredje vice talman förrättas vid första eller andra sammanträdet under valperiod samt att valet förrättas med acklamation eller, om ledamot så begär, med slutna sedlar. Enligt tilläggbestämmelserna första stycket väljes talman samt förste, andre och tredje vice talman var för sig i nu nämnd ordning. Jämlikt andra stycket är vid val med slutna sedlar den vald, som erhåller mer än hälften av de avgivna rösterna. Uppnås icke sådan röstövertikt, förrättas nytt val. Får ej heller därvid någon över hälften av de avgivna rösterna, förrättas ett tredje val mellan de två, vilka vid andra omröstningen uppnått högsta röstetal. Vid tredje omröstningen är den vald, som erhåller de flesta rösterna.

6 §

Utskottsval

Enligt RO 36 § 1 mom. skall de ständiga utskotten tillsättas inom sex dagar efter »riksdagens» öppnande.

I RO 36 § 6 mom. andra stycket stadgas, att statsråd, justitieråd eller regeringsråd ej får deltaga i utskott. Detta förbud har bland annat ansetts innebära, att riksdagsledamot, som är statsråd, justitieråd eller regeringsråd, icke är valbar såsom ledamot eller suppleant i utskott. Enligt praxis inväljes talmannen icke i utskott. Jämlikt RSt 22 § äger talmännen tillträde till utskotten, dock utan rätt att deltaga i överläggningarna och besluten (se ovan 1 kap. 8 §). I RO 36 § 6 mom. tredje stycket är föreskrivet om hinder att i utskott invälja någon av vilken riksdagen kan fordra redo och ansvar; härom hänvisas till vad tidigare anförts under 3 kap. 17 §.

Jämlikt RO 36 § 6 mom. första stycket äger statsråd ej deltaga i val till

konstitutionsutskottet. Ej heller äger förutvarande statsråd deltaga i det val till konstitutionsutskott, som följer närmast efter hans avgång. Tidigare gällde ett allmänt förbud för statsråd, justitieråd och regeringsråd att deltaga 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 även förutvarande statsråd i ovan angivet fall (se KU 1952: 25).

I Ost 9 § föreskrives, att den som blivit utsedd till ledamot eller suppleant i utskott, ej får utan kammarens bifall undandraga sig uppdraget.

Antalet ledamöter i de ständiga utskotten är enligt RO 36 § 1 mom. följande.

Utrikesutskottet	16
Konstitutionsutskottet	20
Statsutskottet	30
Bevillningsutskottet	20
Bankoutskottet	16
Lagutskotten 3 × 16	48
Jordbruksutskottet	20
Allmänna beredningsutskottet	24
	<hr/>
	Summa 194

Sammanlagda antalet ordinarie utskottsplatser är sålunda för närvarande 194, av vilka hälften, dvs. 97, tillsättes av vardera kammaren. I första kammaren svarar mot varje ordinarie utskottsplats 1,56 kammarledamöter, i andra kammaren 2,39 kammarledamöter.

Antalet ledamöter i särskilt utskott bestämmes enligt RO 36 § 1 mom. av kamrarna samfällt i varje särskilt fall i samband med beslutet om tillsättande av sådant utskott.

Enligt samma moment äger riksdagen, om utskott anmäler behov av förstärkning av ledamotsantalet, bevilja sådan förstärkning. Undantag har dock gjorts för utrikesutskottets del. Någon sådan anmälan har hittills icke förekommit.

I RO 36 § 3 mom. stadgas, att vardera kammaren likaledes tillsätter inom sig suppleanter att, när utskottsledamöter avgår eller får förfall, inträda i deras ställe. Antalet suppleanter i utrikesutskottet skall vara åtta från vardera kammaren, dvs. lika stort som antalet ordinarie ledamöter. Beträffande övriga utskott föreskrives i Ost 7 § 1 mom. att antalet suppleanter skall, såvida icke kammaren särskilt annorlunda beslutar, motsvara de ordinarie ledamöternas. I praxis utnyttjar båda kamrarna regelbundet möjligheten att utse ett större antal suppleanter än ledamöter. Andra kammaren brukar med hänsyn till sitt högre ledamotsantal välja fler suppleanter än första kammaren. Undantaget i fråga om utrikesutskottet motiveras

av att suppleanterna i detta utskott samtidigt är suppleanter i utrikesnämnden.

I Ost 7 § 1 mom. föreskrives vidare, att val av ledamöter i de ständiga utskotten skall företagas i den följd, vari utskotten finns angivna i RO 36 §. Detta gäller även i fråga om val av suppleanter. Jämlikt Ost 8 § skall utgången av kammares val av ledamöter och suppleanter i utrikesutskottet skyndsamt anmälas hos regeringen.

Enligt RO 45 § 2 mom. väljer utskotten, vart inom sig, ordförande och vice ordförande.

Utredningen

I FRF 6 kap. 11 § har föreslagits att riksdagen skall för varje valperiod inom sig tillsätta följande ständiga utskott för beredning av riksdagsärenden: en finansnämnd, en lagnämnd, ett utrikesutskott, ett konstitutionsutskott och ett allmänt beredningsutskott samt finansutskott och lagutskott till det antal som är särskilt föreskrivet. Enligt FRO 3 kap. 6 § respektive 7 § är finansutskotten sju och lagutskotten tre.

I fråga om val av ledamöter och suppleanter i de ständiga utskotten bör det enligt utredningens mening uttryckligen stadgas, att dessa val skall förrättas inom en vecka efter valperiodens början, vilket svarar mot den nuvarande tidsangivelsen »inom sex dagar efter riksdagens öppnande». Den allmänna bestämmelsen i 2 §, att val för tid motsvarande riksdagens valperiod förrättas så snart ske kan efter valperiodens början, är här icke tillfyllest. Alltjämt bör gälla, att riksdagsledamot, som är statsråd, icke får väljas till och därmed ej heller kunna vara ledamot eller suppleant i utskott (jfr ovan under 3 kap. 15 §). Det bör vidare uttryckligen föreskrivas, att ej heller talmannen är valbar. Däremot synes det icke vara motiverat att bibehålla motsvarande förbud för riksdagsledamot, som är justitieråd eller regeringsråd. I fråga om hinder att i utskott invälja någon av vilken riksdagen kan fordra redovisning och ansvar hänvisas till 3 kap. 17 §. Att talmannen ej äger deltaga i val framgår av 1 kap. 8 §. Riksdagsledamot som är statsråd bör alltjämt ej få deltaga i val till konstitutionsutskottet. För närvarande gäller ett motsvarande förbud även för förutvarande statsråd vid det val till konstitutionsutskott, som följer närmast efter hans avgång. Motiveringen är, att det är detta utskott som har att granska vederbörandes tjänsteutövning. Med införandet av den av utredningen föreslagna i regel fyraåriga valperioden för utskottens del och med den förordade omläggningen av granskningen av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, varigenom någon årlig ansvarsfrihet icke längre kommer att beviljas, synes det emellertid knappast vara motiverat att bibehålla ett sådant förbud för förutvarande statsråd.

För att i möjligaste mån undvika lika röstetal vid omröstning inom utskott bör antalet ledamöter vara udda. En sådan ordning blir möjlig med

införande av ett enkammarsystem. Med utgångspunkt från vad som synes lämpligt såväl för utskottsarbetet som med hänsyn till riksdagsledamöternas utskottssysselsättning föreslår utredningen följande antal ordinarie ledamöter i de ständiga utskotten.

Finansnämnden	15
Lagnämnden	15
Utrikesutskottet	13
Konstitutionsutskottet	13
Finansutskotten 7 × 9	63
Lagutskotten 3 × 13	39
Allmänna beredningsutskottet	13
	Summa 171

Sammanlagda antalet ordinarie utskottsplatser enligt utredningens förslag är sålunda 171. Mot varje ordinarie utskottsplats svarar 1,70 riksdagsledamöter.

Alltjämt bör gälla att antalet suppleanter i utrikesutskottet skall vara lika stort som antalet ordinarie ledamöter samt att suppleanter i övriga utskott väljes till det antal riksdagen bestämmer. Vad angår den ordning i vilken suppleanterna bör inträda hänvisas till 3 kap. 19 § tilläggsbestämmelserna 2 p.

Någon uttrycklig bestämmelse om den ordning, enligt vilken de ständiga utskotten skall väljas, torde icke vara erforderlig, ej heller en bestämmelse att regeringen skall underrättas om val av ledamöter och suppleanter i utrikesutskottet. Något behov av att kunna »förstärka» ledamotsantalet i utskott torde icke komma att föreligga (jfr nedan under 13 §).

I övrigt har utredningen icke funnit anledning att föreslå någon ändring i vad nu gäller.

I enlighet vad vad nu anförts stadgas i 6 § första stycket att val av ledamöter och suppleanter i de ständiga utskotten förrättas inom en vecka efter valperiods början. Enligt samma stycke får talman och riksdagsledamot, som är statsråd, ej väljas till ledamot eller suppleant i utskott, ej heller får riksdagsledamot, som är statsråd, delta i val till konstitutionsutskottet. Den som valts till ledamot eller suppleant i utskott får ej utan riksdagens medgivande avsäga sig uppdraget. Enligt andra stycket skall finansnämnden och lagnämnden bestå av vardera femton ledamöter, varje finansutskott av nio ledamöter samt vart och ett av de övriga ständiga utskotten av tretton ledamöter, medan antalet ledamöter i särskilt utskott bestämmes av riksdagen. Det föreskrives därjämte, att för ledamöterna i utskott väljes suppleanter, i utrikesutskottet tretton och i övriga utskott det antal riksdagen bestämmer. Jämlikt tredje stycket väljer utskott inom sig ordförande och vice ordförande.

7 §

Val av ledamöter i riksrätten

Enligt FRF 5 kap. 5 § skall sju av riksrättens ledamöter jämte en förste och en andre ersättare för envar av dem väljas av riksdagen. Det stadgas därjämte, att ledamot av riksdagen ej får sitta i riksrätten, dvs. ej samtidigt vara ledamot i riksrätten. Det synes utredningen naturligt att mandattiden för de valda riksrättsledamöterna icke bör sammanfalla med riksdagens valperiod och att mandattiden bör vara längre än fyra år. Utredningen föreslår, att val av ledamöter i riksrätten jämte en förste och en andre ersättare för envar av dem skall gälla för en tid av sex år. Utan hinder av att den tid utgått för vilken han valts, bör ledamot dock tjänstgöra i riksrätten vid fortsatt behandling av mål i vars handläggning han förut deltagit. Något behov av att kunna förrätta kompletteringsval under tid då riksmöte ej pågår synes icke föreligga.

Paragrafen har utformats i enlighet med vad nu anförts.

8 §

Val av riksdagens ombudsmän

Enligt RF 97 § skall justitieombudsmannen och militieombudsmannen väljas för tid och på sätt riksdagsordningen stadgar. Samtidigt skall för envar av dem utses en ställföreträdare. Skulle ombudsman eller ställföreträdare ej längre åtnjuta riksdagens förtroende, äger riksdagen på hemställan av det utskott, som granskat hans ämbetsutövning, entlediga honom utan avbidan av utgången av den tid, för vilken han valts.

I RO 68 § föreskrives, att ombudsmännen väljes för tiden från valet till dess sådant val försiggått under fjärde året därefter. Valet verkställs genom 48 för tillfället utsedda valmän, av vilka vardera kammaren inom sig utser 24. Valmännen sammanträder till valförrättningen senast å femtonde dagen efter den, då de utsetts. Vid valet gäller samma bestämmelser som vid talmansval (se ovan under 5 §). Valmännen utser samtidigt ställföreträdare. Detta val gäller för tiden till dess nytt val av vederbörande ombudsman äger rum. Om ombudsman avsäger sig det erhållna förtroendet eller om hans ämbete eljest blir ledigt, övertager ställföreträdaren omedelbart ämbetet (se RF 98 § och RO 68 §). Därefter skall riksdagen så snart ske kan genom 48 valmän förrätta nytt val av ombudsman för ny »fyraårsperiod». Skulle ställföreträdare avsäga sig det erhållna förtroendet eller har han övertagit ombudsmansämbetet eller blir hans befattning eljest ledig, verkställs nytt val av ställföreträdare för den tid, som återstår av ombudsmannens ämbetsperiod. Om sådant val erfordras under tid då session ej pågår, skall det verkställas genom de av riksdagen valda fullmäktige i riksbanken samt av fullmäktige i riksgäldskontoret.

Utredningen. Enligt FRF 9 kap. 6 § skall tillsyn över lagars och andra författningars tillämpning utövas av minst två av riksdagen valda ombudsmän. Utredningen har, såsom framhållits i del 2 s. 466 f., för sin del icke övervägt frågan om ökning av ombudsmännens antal. För att en sådan ökning skall kunna genomföras i framtiden utan att därvid även grundlagsändring behöves företagas har utredningen föreslagit, att i regeringsformen icke skall anges ombudsmännens ämbetstitlar och ej heller deras antal i vidare mån än att de skall vara »minst två». I anslutning härtill hör i förevarande paragraf stadgas, att val av riksdagens ombudsmän skall avse en justitieombudsman och en militieombudsman jämte en ställföreträdare för envar av dem.

Valet bör, såsom framhållits i inledningen till detta kapitel, med införande av ett enkamarsystem icke förrättas av särskilda valmän utan vid riksdagssammanträde. Mandattiden bör alltjämt vara fyra år. Dock bör riksdagen, liksom nu, på hemställen av det utskott, till vilket ombudsmännens berättelser rörande deras tjänsteutövning hänvisas för granskning, kunna entlediga ombudsman eller ställföreträdare som ej åtnjuter riksdagens förtroende. Då valet icke bör betraktas som ett politiskt val, torde mandattiden ej böra sammanfalla med riksdagens valperiod. Med utgångspunkt härifrån föreslår utredningen att mandatperioden för ombudsmännen blir fast och löper från och med den 1 januari ett år till och med den 31 december tredje året därefter. En konsekvens av att mandattiden är fast blir, att om ombudsman avgår under sin mandattid, bör efterträdaren utses för återstående tid av fyraårsperioden. Intill dess efterträdarevalet förrättats, bör ställföreträdaren övertaga ombudsmannens uppgifter. Eftersom ställföreträdaren är personlig ersättare för ombudsmannen, bör ställföreträdarens mandat alltid upphöra, om ombudsmannen avgår och följaktligen nytt val av ställföreträdare alltid förrättas samtidigt med nytt val av ombudsman. Avgår ställföreträdare eljest under mandattiden, bör efterträdare till honom väljas för återstående tid av fyraårsperioden.

Jämlikt 3 kap. 3 § skall ombudsmännens berättelser hänvisas till lagnämnden för granskning. Enligt utredningens mening bör det jämväl uppdragas åt lagnämnden att förbereda val av ombudsmän. Nämnden bör därvid avge ett förslag som upptar högst tre namn för varje befattning. Vid valet bör riksdagen sedan välja bland de av nämnden föreslagna. Val bör förrättas särskilt för varje befattning. För närvarande gäller vid ombudsmannaval samma bestämmelser som vid talmansval. Enligt dessa bestämmelser skall, om ingen tidigare erhållit absolut majoritet (mer än hälften av de avgivna rösterna), valet i den tredje valomgången stå mellan de två, som i andra valomgången uppnått högsta röstetalet. Vid lika röstetal vid detta tredje val skiljes genom lottning. Eftersom förberedelsetiden vid val av ombudsmän och deras ställföreträdare kan vara betydligt längre än vid talmansval, bör enligt utredningens mening för val av ombudsman eller

ställföreträdare uppställas krav på absolut majoritet bland de röstande. Uppnår ingen av de föreslagna sådan röstövertikt, bör det ankomma på lagnämnden att snarast avgiva nytt förslag till riksdagen.

Uppgiften att förrätta ställföreträdareval under tid då session ej pågår, bör lämpligen överflyttas från de av riksdagen valda fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret till lagnämnden.

I enlighet med det anförda stadgas i 8 § första stycket att val av riksdagens ombudsmän skall avse en justitieombudsman och en militieombudsman jämte en ställföreträdare för envar av dem. Valet gäller för en tid av fyra år. På hemställan av lagnämnden äger riksdagen dock entlediga ombudsman eller ställföreträdare, som ej åtnjuter riksdagens förtroende. Jämlikt andra stycket förberedes valet av lagnämnden, som skall avgiva förslag, upptagande högst tre namn för varje befattning. Det föreskrives vidare, att vid riksdagens därefter för varje befattning särskilt förrättade val är den av de föreslagna vald som erhållit mer än hälften av de avgivna rösterna, samt att lagnämnden skall, om ingen av de föreslagna uppnår sådan röstövertikt, snarast avgiva nytt förslag. I tredje stycket stadgas, att avgår ombudsman eller ställföreträdare under den tid för vilken han valts, skall efterträdare väljas för återstående tid samt att ställföreträdaren, intill dess nytt val av ombudsman förrättats, övertager ombudsmans uppgifter. Val av ställföreträdare under tid då riksmöte ej pågår förrättas av lagnämnden.

9 §

Val av riksdagens revisorer

Riksdagen förordnar jämlikt RO 72 § årligen inom sex dagar efter riksdagens öppnande tolv revisorer för att granska statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning. Av revisorerna utses hälften av vardera kammaren. Till revisor kan väljas även den som icke är riksdagsledamot. Revisor utövar sin befattning till dess nytt val av revisorer förrättas. Enligt praxis brukar omval ske en eller två gånger. För varje revisor väljes enligt RO 73 § en suppleant. Vid förfall för både revisor och hans suppleant bestämmes övriga suppleanters tjänstgöring av den ordning, i vilken de valts (se även instruktionen för revisorerna 9 §).¹

Det stadgas vidare i RO 72 §, att revisorerna väljer själva inom sig ordförande, som äger avgörande röst vid lika röstetal. Motsvarande bestämmelser är upptagna även i instruktionen för revisorerna. Instruktionen 1 § innehåller sålunda föreskrifter angående val av ordförande och vice ordförande, och instruktionen 3 § stadgar, att ordföranden har utslagsröst.

¹ Beträffande tidigare framförda förslag till ändring av bestämmelserna om val av riksdagens revisorer hänvisas till KU 1958 A:3.

Utredningen. Enligt FRF 9 kap. 7 § skall riksdagen välja revisorer för att granska användningen av statens medel. Såsom framhållits under 2 § bör val av revisorer avse tid motsvarande riksdagens valperiod. Att liksom i fråga om utskottsval särskilt föreskriva, att valet skall förrättas inom en vecka efter valperiods början, synes icke erforderligt. I överensstämmelse med nuvarande föreskrifter bör stadgas att valet gäller intill dess nytt val förrättats. Antalet revisorer bör fastställas till tolv. För varje revisor bör finnas en personlig suppleant. Vid förfall för både revisor och hans suppleant bör liksom nu annan suppleant kunna tjänstgöra. För närvarande gäller i sådant fall, att suppleanterna inträder i den ordning de valts. Utredningen förordar emellertid för den angivna situationen den lösningen att det skall ankomma på revisorerna att inkalla annan suppleant till tjänstgöring. Av riksdagsordningen bör vidare framgå, att revisorerna inom sig väljer ordförande och vice ordförande. Att ordföranden har utslagsröst torde däremot icke behöva stadgas annat än i instruktionen för revisorerna. Beträffande val av revisorer hänvisas i övrigt till vad som anförts i del 2 s. 470.

I enlighet med det anförda stadgas i 9 § första stycket att val av riksdagens revisorer jämte en suppleant för envar av dem gäller intill dess nytt val förrättats under närmast följande valperiod. I andra stycket föreskrives, att revisorerna är tolv samt att de inom sig väljer ordförande och vice ordförande. Enligt tilläggsbestämmelserna inkallar revisorerna vid förfall för både revisor och hans suppleant annan suppleant till tjänstgöring.

10 §

Val av riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige

Enligt RF 72 § är antalet fullmäktige i *riksbanken* sju, av vilka sex jämte lika många suppleanter väljes av riksdagen, medan en jämte en suppleant förordnas av regeringen för tre år i sänder. Fullmäktig, som vägrats ansvarsfrihet av riksdagen, skall avgå från sin befattning. Regeringen äger, när den så prövar skäligt, återkalla meddelat förordnande. Beträffande de sex bankofullmäktige, som utses av riksdagen, stadgas i RO 70 §, att de skall väljas för tiden från valet till dess sådant val under tredje året därefter försiggått. Två av dessa fullmäktige skall årligen avgå. Kompletteringsval anställs för den tid, som återstår av mandatperioden. Val verkställs med slutna sedlar genom 48 valmän, av vilka vardera kammaren inom sig utser 24. Till fullmäktig kan väljas även den som icke är riksdagsledamot. Avgående fullmäktig kan återväljas. Enligt RO 71 § skall på samma gång och på lika sätt, som fullmäktige utses av riksdagen, tillsättas en personlig suppleant för var och en av de av riksdagen utsedda fullmäktige. Val sker med spaltad valsedel jämlikt formulär, som fastställts genom RSt 25 §. Vid förfall för både fullmäktig och hans av riks-

dagen valde suppleant inkallar fullmäktige annan suppleant till tjänstgöring.

Den av regeringen förordnade ordinarie ledamoten är jämlikt RF 72 § fullmäktiges ordförande men äger ej utöva annan befattning inom riksbankens styrelse. Enligt RO 70 § väljer fullmäktige själva bland sig vice ordförande. Härjämte stadgas, att den som vid sammanträde med fullmäktige för ordet äger vid lika röstetal utslagsröst. I RF 72 § föreskrives vidare, att fullmäktige utser inom sig chef för riksbanken samt inom eller utom sig en suppleant för honom att med fullmäktigs rätt och ansvar vid förfall träda i hans ställe. Denne suppleant brukar utses utom fullmäktiges krets. För riksbankschefen finns alltså två suppleanter, en som valts av fullmäktige själva och en som valts av riksdagen. Den sistnämnde inträder enligt RO 71 § först vid förfall för jämväl den av fullmäktige utsedde suppleanten.

Enligt bankoreglementet 16 § skall fullmäktige inom sig utse en deputerad. Jämlikt 17 § samma reglemente äger de uppdraga åt en direktion att enligt deras bestämmande förbereda ärenden, som skall handläggas av fullmäktige, tillse utförandet av fullmäktiges beslut, utöva tillsyn över göromålen inom banken, verkställa köp och försäljning av utländska valutor, pröva utlåningsärenden samt handha den löpande förvaltningen i övrigt. Direktionen skall bestå av riksbankschefen, vice riksbankschefen, deputeraden, en annan av de av riksdagen valda ledamöterna (jourhavande fullmäktig) samt vederbörande sektionschef.

Frågan om hur fullmäktige i riksbanken bör utses har övervägts vid upprepade tillfällen under innevarande århundrade. Nämnas må först, att 1917 års bankkommitté i sitt år 1919 avgivna betänkande bland annat föreslog, att valet av fullmäktige skulle förrättas av bankutskottet samt att antalet fullmäktige skulle ökas till nio, av vilka regeringen skulle utse en, bankoutskottet sex och dessa sju de återstående två. De sistnämnda skulle såsom deputerade handha den verkställande ledningen. Förslaget föranledde ingen åtgärd.

År 1932 upptogs frågan om riksbankens organisation i ett flertal motioner. Bland annat föreslogs, att regeringens inflytande på riksbankens ledning skulle stärkas genom att regeringen skulle utse fler fullmäktige än för närvarande eller genom att samarbetet mellan regeringen och riksbanken skulle grundlagsfästas. Vidare yrkades på en ändrad ordning för tillsättandet av fullmäktige, på en utökning av deras antal samt på uppställande av särskilda kvalifikationsbestämmelser för valen av fullmäktige. I sitt avstyrkande utlåtande (1932: 34) uttalade konstitutionsutskottet att de former, i vilka ledningen för riksbanken tillsattes och kontrollerades, hade framvuxit ur historiska förhållanden, som knappast haft sin motsvarighet i något annat land. Det kanske mest utmärkande särdraget i den

svenska organisationsformen var riksbankens karaktär av ett riksdagens eget verk. Denna riksbankens ställning hade, såsom erfarenheten givit vid handen, icke gjort den mindre ägnad att motstå allvarliga påfrestningar än motsvarande institutioner i andra länder. Riksbankens ställning såsom ett riksdagens verk utgjorde en i största möjliga mån betryggande borgen för att den fritt fick utöva sin funktion, utan att obehöriga inflytelser gjorde sig gällande. Riksbankens organisation borde efter utskottets tanke även allt framgent bygga på grundsatsen, att bankens styrelse icke blev en ekonomisk intresserepresentation. Lika litet borde regeringens inflytande över eller inom riksbanken få gå utöver de gränser som var i detta hänseende uppdragna. Riksbankens ställning syntes bäst främjas genom att banken intog en oberoende ställning under riksdagens kontroll. Detta borde dock icke hindra, att i mera betydelsefulla frågor en samverkan kunde äga rum såväl med regeringen som med näringslivets representanter. En intim kontakt mellan riksbanksledningen och näringslivets representanter liksom mellan riksbanksledningen och regeringen torde kunna upprätthållas utan några grundlagsbestämmelser i ämnet. Utskottet föreslog emellertid en sådan ändring av RF 72 §, att den dåvarande förste deputeraden skulle kallas riksbankschef samt att en befattning som vice riksbankschef skulle införas. Riksdagen följde utskottet, och den föreslagna grundlagsändringen antogs slutgiltigt år 1933.

I motionerna 1949 I: 132 av herr Wistrand m. fl. (h) och II: 158 av herr Hjalmarson m. fl. (h) föreslogs, att de sex av riksdagen valda samt den av regeringen förordnade bankofullmäktige skulle välja ytterligare två fullmäktige, vilka borde vara väl förtrogna med det enskilda näringslivets förhållanden, äga praktisk erfarenhet av affärlivet och anseende för ekonomisk och finansiell sakkunskap. I sitt avstyrkande utlåtande (1949: 7) framhöll konstitutionsutskottet, att de skäl som utskottet år 1932 anfört mot en omorganisation av riksbanksledningen alltjämt ägde giltighet. Riksdagen följde utskottet.

Motionerna 1956 I: 538 av herr Birke m. fl. (h) och II: 708 av herr Hjalmarson m. fl. (h) avsåg även frågan om bankofullmäktiges sammansättning (se del 2 s. 425).

För att förvalta *riksgäldskontorets* medel och tillhörigheter skall riksdagen enligt RO 70 § 2 mom. välja sju fullmäktige. För val av dessa fullmäktige gäller samma bestämmelser som i fråga om val av bankofullmäktige, dock med det undantaget att riksdagen har att välja även ordförande. Val av denne förrättas särskilt. I RF 67 § förutsattes att det finns ett ombud för regeringen i riksgäldskontoret; det stadgas, att ombudet ej äger bevista fullmäktiges sammankomster oftare, än då fullmäktige åstundar att överlägga med honom. Enligt reglementet för riksgäldskontoret utser riksgäldsfullmäktige för en tid av högst tre år i sänder inom eller utom sig

en riksgäldsdirektör att vara chef för riksgäldskontoret och riksdagens ekonomibyrå.

Utredningen. Vad angår antalet fullmäktige och suppleanter i riksbanken och i riksgäldskontoret föreslår utredningen icke någon ändring. Val av dessa fullmäktige och suppleanter bör, såsom framhållits i inledningen till detta kapitel, med införande av ett enkammersystem förrättas vid riksdagssammanträde. Valet bör avse tid motsvarande riksdagens valperiod (se ovan under 2 §) och successiv förnyelse bör icke ske. Valet bör gälla intill dess nytt val förrättats under närmast följande valperiod. En av ledamöterna av riksbanksfullmäktige bör jämte suppleant alltjämt förordnas av regeringen. Denne ledamot bör vara fullmäktiges ordförande. Enligt utredningens mening bör hans mandatperiod sammanfalla med de av riksdagen valdas. Liksom nu bör regeringen äga återkalla meddelat förordnande; något uttryckligt stadgande härom synes ej erforderligt. Vidare bör gälla, att fullmäktig som vägrats ansvarsfrihet av riksdagen skall omedelbart avgå från sin befattning.

Fullmäktige i riksbanken bör liksom hittills inom sig välja dels vice ordförande, dels riksbankschef samt inom eller utom sig särskild suppleant för riksbankschefen. Ordförande i riksgäldsfullmäktige bör väljas av riksdagen, medan fullmäktige själva bör inom sig utse vice ordförande. Att ordföranden äger utslagsröst och att ordföranden i riksbanksfullmäktige ej äger utöva annan befattning inom bankens styrelse torde icke särskilt behöva föreskrivas. Det nu upptagna förbudet för regeringens ombud i riksgäldskontoret att bevista riksgäldsfullmäktiges sammanträden i annat fall än då fullmäktige önskar överlägga med honom torde kunna utgå. Vad angår den ordning enligt vilken suppleanterna inträder till tjänstgöring föreslår utredningen ingen ändring.

I enlighet med det anförda stadgas i 10 § första stycket att val av fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret jämte en suppleant för envar av dem gäller intill dess nytt val förrättats under närmast följande valperiod. Val av den fullmäktige som skall vara ordförande förrättas särskilt. Fullmäktig som vägrats ansvarsfrihet skall omedelbart avgå från sin befattning. Enligt andra stycket är fullmäktige i riksbanken sju, av vilka en, som skall vara ordförande, jämte suppleant för honom utses av regeringen. Det stadgas därjämte, att fullmäktige väljer inom sig vice ordförande så ock en att vara chef för riksbanken samt inom eller utom sig en suppleant för riksbankschefen att med fullmäktigs rätt och ansvar vid förfall för riksbankschefen träda i dennes ställe. Jämlikt tredje stycket är fullmäktige i riksgäldskontoret sju. Det föreskrives vidare, att fullmäktige väljer inom sig vice ordförande.

I tilläggsbestämmelserna stadgas att vid förfall för både fullmäktig och hans av riksdagen valde suppleant inkallar fullmäktige annan suppleant

till tjänstgöring samt att av riksdagen vald suppleant för den fullmäktige, som är chef för riksbanken, inträder först vid förfall jämväl för den av fullmäktige för riksbankschefen utsedde suppleanten.

11 §

Val av ledamöter i riksdagens lönelegation

Riksdagen äger enligt FRF 8 kap. 4 § på en inom sig vald lönelegation överlåta att på riksdagens vägnar godkänna förhandlingsöverenskommelse angående statsanställdas avlöningsförmåner samt förslag som har omedelbart samband med överenskommelsen. I motiveringen till förslaget har framhållits (se del 2 s. 412 f.) att anordningen med ett organ som å riksdagens vägnar äger godkänna sådan överenskommelse icke bör vara tvingande utan att det bör ankomma på riksdagen att besluta om att överlåta nämnda befogenhet åt ett sådant organ. Det har vidare uttalats, att lönelegationen bör kunna utses för viss förhandling eller för viss tid under riksdagens valperiod, alltså längst intill valperiodens slut.

Vad ledamotsantalet beträffar föreslår utredningen att lönelegationen skall ha lika många ledamöter som finansnämnden och lagnämnden, dvs. femton. Därigenom skulle med nuvarande styrkeförhållanden varje parti-grupp, som är berättigad till representation i utskott, erhålla minst två företrädare i delegationen. Denna bör inom sig välja ordförande och vice ordförande. Suppleanter för ledamöterna bör icke finnas.

Inom utredningen har övervägts att stadga ett förbud att till ledamot av delegationen utse den som företräder arbetsgivar- eller arbetarorganisation. Erinras må att enligt lagen om arbetsdomstol 3 § gäller, att domstolens ordförande och två ledamöter förordnas av regeringen bland personer, som icke kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetarintressen. Ett sådant förbud skulle emellertid föranleda svårigheter när det gäller att avgöra vad som menas med att »företräda» en organisation. Uppenbarligen är det icke möjligt att från delegationen utestänga alla riksdagsledamöter, som är medlemmar av en tjänstemannaorganisation eller som över huvud är anställda. Med det samband som finnes mellan lönesättningen för de statsanställda och lönesättningen för övriga löntagare kan någon skillnad mellan olika grupper av anställda knappast göras. Urvalet skulle alltså kunna bli synnerligen begränsat, om det fastslogs att till ledamot av riksdagens lönelegation ej fick utses den, som företrädde arbetsgivar- eller arbetarorganisation. Av vikt i detta sammanhang är vidare de jävsbestämmelser, som gäller och som avses skola gälla vid riksdagens sammanträden (se 1 kap. 16 §). Knappast någon riksdagsledamot torde vara av jäv förhindrad att delta i avgörande av ärenden, som kan bli föremål för förhandlingsöverenskommelse. Med hänsyn till det anförda har utredningen stannat för att icke

föreslå någon bestämmelse, som reglerar urvalet av ledamöter i riksdagens lönelegation, men utredningen förutsätter att riksdagen till ledamot i delegationen ej väljer person, som är styrelseledamot av, anställd hos eller eljest innehar uppdrag från förhandlande organisation.

I enlighet med vad här anförts stadgas i 11 § första stycket att val av riksdagens lönelegation avser viss förhandling eller viss tid under valperioden. I andra stycket föreskrives att delegationen består av femton ledamöter samt att den inom sig väljer ordförande och vice ordförande.

12 §

Val av riksföreståndare

Enligt FRF 3 kap. 5—7 §§ skall riksdagens talman i vissa angivna fall inträda såsom riksföreståndare för att fullgöra statschefens plikter. Jämlikt 6 § skall emellertid riksdagen förrätta val av riksföreståndare, då tronledighet uppkommit och tronföljaren icke fyllt tjugufem år. Valet gäller för tiden till dess tronföljaren uppnått sådan ålder. Såsom motivering har anförts, att ett riksföreståndarskap i fall varom här är fråga kan få lång varaktighet, varför särskilt val av riksföreståndare bör äga rum (se del 2 s. 219).

Vald riksföreståndare skall sålunda svara mot vad som med nuvarande terminologi kallas förmyndare. Enligt RF 93 § äger riksdagen att låta förmyndarvalet avse en, tre eller fem förmyndare. Jämlikt FRF 3 kap. 6 § skall emellertid endast en riksföreståndare väljas.

Närmare bestämmelser angående förmyndarval är för närvarande upptagna i RO 67 §. Det ankommer först på riksdagen att bestämma huruvida antalet förmyndare skall vara en, tre eller fem. Själva valet förrättas därefter av en särskild nämnd, bestående av 64 personer, av vilka vardera kamraren inom sig utser hälften. Vid valet upptecknar varje ledamot av nämnden å en sluten vallista de män, han anser förtroendet värdiga, och så många, att de med en person överstiger det av riksdagen bestämda antalet. Av dem som därvid kommit i åtanke ställes först den som erhållit de flesta rösterna under ny omröstning, varvid nämndens pluralitet giver utslaget. På samma sätt förfares med den som näst honom blivit av de flesta kallad osv., till dess det föreskrivna antalet av förmyndare fyllts. Nämnden kan ej åtskiljas, förrän valet fulländats. Om kamrarna ej kan enas om antalet förmyndare, skall denna fråga avgöras av en särskild sextiofyramannanämnd.

Utredningen. Val av riksföreståndare bör, såsom framhållits i inledningen till detta kapitel, med införande av ett enkammarssystem icke förrättas av

särskild valnämnd utan vid riksdagssammanträde. För val bör krävas absolut majoritet bland riksdagens ledamöter. Valet bör enligt utredningens mening förberedas av en särskild valberedning, bestående av ordförandena och vice ordförandena i riksdagens ständiga utskott. Beredningen bör inom sig välja ordförande. Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

13 §

Kompletteringsval

Bestämmelser om kompletteringsval förekommer för närvarande i fråga om talman och vice talmän (se ovan under 5 §), ombudsmän jämte ersättare (se ovan under 8 §) samt fullmäktige och suppleanter i riksbanken och riksgäldskontoret (se ovan under 10 §). Beträffande utskottsledamöter och revisorer, vilka enligt gällande föreskrifter väljes för en »riksdag», saknas däremot sådana bestämmelser, om man bortser från stadgandet i RO 36 § 1 mom. att kamrarna kan bevilja »förstärkning» i ett utskotts ledamotsantal (se ovan under 6 §).

Med övergången till ett system med genomgående flerårig mandattid bör enligt utredningens mening kompletteringsval ske i samtliga fall, då »ledamot» eller »suppleant» avgått före mandattidens utgång. Som allmän regel bör dock gälla, att sådant val skall vara erforderligt, något som bör bedömas med hänsyn såväl till längden av den tid, som återstår av mandatperioden, som till respektive organs arbetsförhållanden. Kompletteringsval bör förrättas på samma sätt som »ordinarie» val, varvid dock bör observeras att vid kompletteringsval avseende valberedningen det är talmannen och icke ålderspresidenten som leder sammanträdet. Vidare gäller att val av ställföreträdare för ombudsman måste kunna ske även under tid, då riksmöte icke pågår. I 8 § har därför föreslagits, att sådant val skall förrättas av lagnämnden. Kompletteringsval bör förrättas för den tid som återstår av mandatperioden. Var den avgångne vald för viss partigrupp, bör efterträdaren väljas ur samma grupp, såvida icke valberedningens ledamöter enhälligt förordar, att efterträdaren utses ur annan grupp. Kravet på att sådant förslag skall komma från valberedningens ledamöter bör anses innebära, att undantagsbestämmelsen icke kan tillämpas beträffande val, som förberedes på annat sätt än genom valberedningen. Ifrågavarande val avser ombudsmän och riksföreståndare. Dessa väljes icke såsom företrädare för viss grupp. Vad valberedningen angår bör givetvis efterträdare alltid utses ur den partigrupp för vilken den avgångne valts.

Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

14 §

Val inom utskott

I RO 75 § 2 mom. första stycket stadgas att val som förrättas av riksdagens utskott, nämnder och valmän skall, om begäran därom framställes av någon ledamot eller valman, ske med slutna sedlar. Därvid skall iakttagas, att namnsedlarna, såframt de skall bli gällande, bör vara enkla, hoprullade, omärkta och fria såväl från all tvetydighet i anseende till personernas namn som från oriktighet i anseende till deras antal. Mellan personer, som vid val erhållit lika antal röster, skiljes genom lottning när så erfordras. Enligt 2 mom. sista stycket skall dessa regler dock icke äga tillämpning, om det finns i grundlag meddelade särskilda bestämmelser om val, som förrättas av riksdagens utskott, nämnder och valmän. Sådana särskilda bestämmelser finns upptagna i RO 66, 67, 68 och 70 §§. Enligt RO 66 § skall val av konung eller tronföljare, om kamrarna ej förenats om en och samma person, avgöras av särskild valnämnd, för vilken gäller speciella föreskrifter. RO 67 § avser nämnden för val av förmyndare (se ovan under 12 §), RO 68 § valmännen för val av ombudsmännen (se ovan under 8 §) och RO 70 § valmännen för val av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret (se ovan under 10 §).

Utredningen. Nuvarande bestämmelser i RO 75 § 2 mom. första stycket bör enligt utredningens mening i något förkortad form överföras till den nya riksdagsordningen. Det bör stadgas, att val inom riksdagens utskott förrättas med acklamation eller, om ledamot så begär, med slutna sedlar. I tilläggsbestämmelserna bör föreskrivas, att vid val med slutna sedlar skall iakttagas, att valsedel skall vara enkel, hoprullad, omärkt och otvetydig samt att vid lika röstetal skiljes genom lottning, när så erfordras. De föreslagna bestämmelserna bör enligt utredningens mening tillämpas även vid val inom andra riksdagsorgan; något särskilt stadgande härom synes icke påkallat. I fråga om riksdagens krigsdelegation gäller dock enligt FRF 10 kap. 6 § att den själv beslutar om formerna för sin verksamhet. Någon motsvarighet till bestämmelsen i RO 75 § 2 mom. andra stycket bör icke upptagas i den nya riksdagsordningen, eftersom denna icke innehåller regler angående val av konung eller tronföljare samt övriga åsyftade val avses skola förrättas av riksdagen.

Paragrafen har utformats i enlighet med vad nu anförts.

6 K A P.

Förvaltningsbestämmelser

Förevarande kapitel omfattar sju paragrafer. 1 § innehåller bestämmelser om riksdagens sekreterare och riksdagens kansli, 2 § om utskottens sekreterare och kanslier. I 3 § regleras riksdagens förvaltningsdelegation och i 4 § riksdagens kontor. I 5 § gives bestämmelser om riksdagsbiblioteket och riksdagens upplysningstjänst. 6 § avser Nordiska rådet. 7 § slutligen upp- tar vissa åtalsbestämmelser.

1—4 §§

Riksdagens förvaltningsärenden

Riksdagsarbetets särpräglade karaktär och särskilt det förhållandet, att verksamheten icke pågår under hela året utan är begränsad till sessioner, vilkas längd och arbetsbelastning icke kan med säkerhet angivas i förväg, har medfört betydande svårigheter vid handläggningen av riksdagens förvaltningsärenden. Gjorda försök att samordna förvaltningsbestämmelserna med motsvarande stadganden för de under riksdagen lydande myndighe- terna, dvs. riksbanken, riksgäldskontoret, riksdagens revisorer, riksdags- biblioteket, justitieombudsmannen, militieombudsmannen och Nordiska rå- dets svenska delegation, har icke lett till någon fullgod lösning. I samband med framläggandet av förslag rörande riksdagens arbetsformer har författ- ningsutredningen haft att taga ställning även till vissa grundläggande spörs- mål avseende riksdagens förvaltningsärenden och personalorganisation.

Beslutanderätten i hithörande frågor tillkommer för närvarande ett fler- tal olika organ.

Riksgäldsfullmäktige handhar, i den omfattning riksdagen beslutar, ge- nom den fullmäktige underställda *riksdagens ekonomibyrå* förvaltningen av riksdagens ekonomiska angelägenheter samt vården av riksdagshuset (3 § reglementet för riksgäldskontoret). Formerna för verksamheten och den närmare innebörden av förvaltningsuppgifterna framgår bland annat av nedan redovisade stadganden i nämnda reglemente.

Fullmäktige utser inom eller utom sig en riksgäldsdirektör att vara chef för riksgäldskontoret och riksdagens ekonomibyrå (9 § 1.). Berättelser om

riksgäldskontorets ställning och förvaltning skall årligen av fullmäktige avgivas till riksdagen och till riksdagens revisorer (51 och 52 §§).

Minst en gång varje år skall fullmäktige verkställa besiktning av riksdagshuset (49 §). Fullmäktige äger föreskriva villkor för tillfälligt upplåtande av lediga lokaler inom riksdagshuset (50 §) och skall vidtaga åtgärder för byggnadens drift och underhåll (54 §). Gemensamt med bankofullmäktige äger riksgäldsfullmäktige bland annat att vidtaga åtgärder i frågor rörande riksbyggnaderna å Helgeandsholmen, i den mån dessa frågor icke skall behandlas av respektive fullmäktige (59 § 2.).

Riksgäldsfullmäktige skall föranstalta om tryckning av revisorernas berättelser beträffande statsverket och riksgäldskontoret (53 §) samt om upphandling av papper för och om tryckning av riksdagens protokoll med bihang (54 §). Vidare äger fullmäktige utfärda bestämmelser angående utdelning av tryckta riksdagshandlingar samt fastställa prenumerationsavgift och försäljningspris för riksdagstrycket (55 §).

Riksdagen godkände den 20 maj 1960 (bankoutskottets utlåtande nr 24) ett av riksgäldsfullmäktige framlagt förslag till omorganisation av riksgäldskontoret, att tillämpas fr. o. m. den 1 juli 1960. Förslaget innebar att kontoret organiserades på tre byråer, nämligen en kanslibyrå, en finansbyrå och en obligationsbyrå, var och en uppdelad på två sektioner. Härtill kom en särskild revisionsavdelning (se del 2 s. 427).

I nu förevarande sammanhang är främst de uppgifter, som ankommer på riksgäldskontorets kanslibyrå, av intresse. Till denna byrå, som är uppdelad på sekretariatet och personalsektionen, centraliserades alla avlönings- och pensionsärenden rörande samtliga riksdagens verk utom riksbanken. I byrån inordnades vidare en sektion för systematisk personalplanering. I övrigt handhar byrån arbetsuppgifter av väsentligen administrativ och juridisk natur.

Finansbyrån handlägger arbetsuppgifter avseende dels riksgäldskontorets direkta låne- och kreditverksamhet, inklusive emissioner, och dels den rena medelsförvaltningen. Denna byrå svarar också för det kontinuerliga studiet av kreditmarknaden och tillhandahåller fullmäktige och riksgäldsdirektören material för bedömande av lånebehov, såväl lång- som kortfristigt.

Till obligationsbyrån har i första hand samlats alla arbetsuppgifter, som sammanhänger med ränte- och premielån efter emission.

Till grund för riksgäldsfullmäktiges förslag låg en av statens organisationsnämnd verkställd organisationsundersökning, som jämväl omfattade riksdagens ekonomibyrå och bland annat innebar att frågor rörande arvoden m. m. till riksdagens ledamöter samt avlöningsärenden avseende riksdagens tjänstemän och övrig personal i riksdagshuset skulle överflyttas från riksdagens ekonomibyrå till den föreslagna personalsektionen på kanslibyrån.

Något förslag till omorganisation av ekonomibyrån framlades dock icke i förevarande sammanhang av fullmäktige, då det bland annat med hänsyn till författningsutredningens pågående arbete befunnits lämpligt att tills vidare bibehålla byråns organisation med de av riksdagen och fullmäktige inrättade tjänsterna. Bankoutsnittet uttalade emellertid i sitt utlåtande i ärendet att en omorganisation av ekonomibyrån icke syntes böra anstå längre än till ingången av år 1961.

Sedermera godkände riksdagen den 14 december 1960 (bankoutsnittets utlåtande nr 38) ett förslag till omorganisation av riksdagens ekonomi- byrå, såvitt avsåg den egentliga kontorsorganisationen. Enligt detta förslag bibehöll ekonomibyrån sin dittillsvarande ställning i organisatoriskt hän- seende såsom ett med riksgäldskontoret sidoordnat organ under riksgälds- direktören och riksgäldsfullmäktige. Från ekonomibyrån överfördes till riksgäldskontoret vissa arvodes- och avlöningsärenden m. m., främst gransk- ningen av arvoden till riksdagens ledamöter samt uträkning och kontroll av avlöningar till riksdagens kanslipersonal och därmed sammanhängande arbetsrutiner.

I fråga om den under ekonomibyrån sorterande vaktmästar-, maskin- och reparatörspersonalen godkände riksdagen den 14 december 1961 (banko- utskottets utlåtande nr 35) framlagt förslag till ändring av lönesättningen m. m.

Av riksdagens interna organ har sex tillagts speciella förvaltningsupp- gifter.

Bankoutsnittet, bestående av åtta ledamöter från vardera kammaren jämte ett av kammaren för varje år bestämt antal suppleanter, har sålunda för- utom sina egentliga uppgifter som utskott ett flertal förvaltningsuppgifter. Dessa omfattar uppsikt över riksbanken, riksgäldskontoret och riksdags- biblioteket, initiativrätt i första hand i frågor som rör riksbanken och riksgäldskontoret, rätt att ge föreskrifter om riksbankens och riksgäldskonto- rets m. fl. organs förvaltning, vissa befogenheter i avseende å löner och ersättningar m. m., beslutanderätt i fråga om åtal i vissa fall samt avgörande av besvär.

Beträffande först uppsikten över riksbanken och riksgäldskontoret an- kommer det på bankoutsnittet att undersöka och utreda riksbankens och riksgäldskontorets styrelse och tillstånd samt föreslå och i mål, för vilka utskottet fått sig sådan makt av riksdagen uppdragen, giva föreskrifter om bankens och riksgäldskontorets förvaltning ävensom föreslå vad till fyl- landet av riksgäldsverkets behov erfordras (RO 41 § 1 mom.). De uppgifter som sålunda åligger utskottet är närmare angivna i den instruktion, som varje riksdag utfärdar för nästa riksdags bankoutsnitt. Granskningen av riksbanken och riksgäldskontoret sker i första hand på grundval av de berättelser som avges till bankoutsnittet vid dess första sammanträde varje år, nämligen av bankofullmäktige om riksbankens tillstånd, rörelse och för-

valtning i dess helhet, av styrelserna över riksbankens avdelningskontor om dessa kontors rörelse och förvaltning samt av riksgäldsfullmäktige om riksgäldskontorets ställning och förvaltning (instruktionen 1 §). Ytterligare material för sin granskning erhåller utskottet genom riksdagens revisorers berättelser över av dem verkställd granskning av riksbanken och riksgäldskontoret, vilka av kamrarna hänvisas till bankoutskottet (RO 72 § och 41 § 1 mom.) och sedermera föranleder utlåtanden angående bland annat fråga om ansvarsfrihet för fullmäktige (instruktionen 4 §).

Bankoutskottets uppsikt över riksdagsbiblioteket utövas främst genom granskning av den berättelse styrelsen för biblioteket avger till bankoutskottet (instruktionen för bankoutskottet 1 § och reglementet för riksdagsbiblioteket 5 §). Berättelsen överlämnas av utskottet till riksdagen med utlåtande, vari upptages fråga om ansvarsfrihet för styrelsen för förvaltningen av biblioteket.

Bankoutskottet har såsom framgår av vad ovan sagts även initiativrätt i frågor som rör riksbanken och riksgäldskontoret (RO 41 § 1 mom.). Som riksgäldskontoret i praxis fått förvaltningsmässiga uppgifter för riksdagens verk, har utskottets initiativrätt ansetts omfatta jämväl dessa. Riksdagens verk har genom framställningar till utskottet sökt utverka, att utskottet begagnar sin initiativrätt i förhållande till riksdagen. Dylika framställningar skall numera av utskottet anmälas till talmännen för anteckning å föredragningslistorna för kamrarnas nästa sammanträde och remitteras av kamrarna till utskott. Motion kan väckas i anledning av sådan framställning (RO 55 § 1 mom. fjärde stycket och RSt 21 §). Utskottet avger utlåtande till kamrarna över framställningen. Initiativrätten har ansetts medföra rätt för utskottet att uppdraga åt t. ex. riksgäldsfullmäktige att verkställa utredningar rörande riksdagens verk. (Se ovan s. 66, 76 f.)

Den bankoutskottet tillkommande rätten att utfärda föreskrifter om riksbankens och riksgäldskontorets förvaltning (RO 41 § 1 mom.) är av tämligen ringa omfattning och betydelse. Den gäller sådana administrativa, ekonomiska eller räkenskapsärenden, som endast avser tillämpning av stadganden som riksdagen förut givit angående riksbanken eller riksgäldskontoret (instruktionen 5 §). Reglementena för riksbanken och riksgäldskontoret upprättas sålunda, efter av riksdagen fattade beslut, av bankoutskottet (instruktionen 7 §). Utskottet har vidare att utfärda instruktioner för delegerade för riksdagens verk och lönenämnden för samma verk (instruktionen 8 § samt avlöningsreglementet för riksdagens verk 16 och 17 §§). Instruktion för nästa års bankoutskott föreslås av utskottet men beslutas av riksdagen (instruktionen 9 §).

Bankoutskottets särskilda befogenheter i avseende å löner och ersättningar berör dels delegerade för riksdagens verk och ledamöterna i lönenämnden för dessa verk, dels den egentliga riksdagspersonalen. Föreskrifter om ersättning till delegerade och till ledamöterna i lönenämnden samt om

gäldande av kostnader för delegerades och lönenämndens verksamhet meddelas av utskottet (instruktionen 8 §). I fråga om riksdagspersonalen gäller, att utskottet efter förslag av talmanskonferensen avger utlåtande till riksdagen rörande avlöningsbestämmelser för hos riksdagen tillfälligt anställda tjänstemän (RSt 7 § sista stycket). I sammanhanget bör erinras om att bankoutskottet genom sin anslagsgranskande uppgift i fråga om fjortonde huvudtiteln — riksdagen och dess verk m. m. — även har att granska förslag om löner för personalen i övrigt vid riksdagen och dess verk. — Bankoutskottet tillsätter ledamöter och suppleanter i lönenämnden för riksdagens verk (instruktionen 8 §).

Åtal mot fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret samt riksdagens revisorer kan ej, i och för deras befattning, ske utan efter riksdagens beslut (RF 111 § andra stycket). Riksdagen har ansett sig oförhindrad att överlämna beslutanderätten till bankoutskottet, revisorerna och justitieombudsmannen (se nedan under 7 §).

Slutligen hör till bankoutskottets särskilda förvaltningsuppgifter att tjänstgöra som besvärinstans vid beslut av ett flertal riksdagsorgan. Besvär anföres sålunda hos bankoutskottet över beslut av delegerade för riksdagens verk, bankofullmäktige, riksgäldsfullmäktige, styrelsen för riksdagsbiblioteket samt Nordiska rådets svenska delegation i tjänstetillsättningsärenden ävensom över andra beslut rörande tjänstemännen i riksbanken, vid sedeltryckeriet och pappersbruket (avlöningsreglementet för riksdagens verk 18 §, instruktionen för bankoutskottet 6 §, bankoreglementet 4 §, reglementet för riksgäldskontoret 19 § och reglementet för Nordiska rådets svenska delegation 8 §). I fråga om de hos riksdagen tillfälligt anställda tjänstemännen kan besvär ej anföras över beslut om tjänstetillsättning men väl över beslut av kanslideputerade om ersättning m. m. (avlöningsbestämmelserna för hos riksdagen tillfälligt anställda tjänstemän 8 § 1 mom.).

Det ankommer vidare på bankoutskottet att pröva och avgöra besvär, som hos utskottet anföres över beslut om vägran att utlämna allmän handling, vilket fattats av fullmäktige i riksbanken eller riksgäldskontoret, styrelsen för riksdagsbiblioteket eller Nordiska rådets svenska delegation (instruktionen 6 § andra stycket).

Talmanskonferensen består av talmännen och vice talmännen, de ständiga utskottens ordförande samt fyra av vardera kammaren utsedda ledamöter (RO 50 §). Konferensen leder riksdagsarbetet (RO 50 §), beslutar om utsändning i ljudradio och television (konstitutionsutskottets utlåtande nr 18/1960), representation och viktigare frågor rörande riksdagshuset m. m. samt upprättar efter samråd med kanslideputerade förslag i fråga om arvoden till riksdagens personal (RSt 7 § sista stycket). De av kamrarna utsedda ledamöterna av talmanskonferensen förbereder val med gemensam lista (RO 75 § 1 mom.).¹

¹ Beträffande talmanskonferensen se ovan s. 24 f.

Kanslideputerade utgöres av två inom första och två inom andra kammaren utsedda ledamöter (RO 80 §) samt två suppleanter från vardera kammaren (OSt 7 § 2 mom.).

Enligt stadgan om ersättning för riksdagsmannaupdragets fullgörande äger kanslideputerade, tillika med kamrarnas talmän, dels besluta sådant tillägg eller avdrag å arvode och traktamente, som svarar mot förändringar i löner och traktamenten till befattningshavare i statens tjänst (1 § 2 mom.), dels besluta sådana ändringar i pensionsbeloppen, som svarar mot förändringar i pensioner till befattningshavare i statens tjänst (övergångsbestämmelserna), dels ock meddela de närmare föreskrifter, som må erfordras för tillämpning av stadgans bestämmelser (8 §). Deputerade har därvid bland annat att i samråd med arbetsmarknadens parter företaga vissa avvägningar för reglering av arvoden samt att pröva riksdagsledamöternas gruppindelning vid traktamentenas bestämmande.

Med bifall till konstitutionsutskottets hemställan i dess utlåtande nr 26 år 1960 har riksdagen den 30 november 1960 uppdragit åt kanslideputerade att fungera som riksdagens personalnämnd med befogenhet bland annat att taga de initiativ till ändringar i personalorganisationen eller delar av denna, som deputerade finner av behovet påkallade. Vid fullgörandet av sin uppgift såsom riksdagens personalnämnd äger deputerade anlita expertis (konstitutionsutskottets utlåtande nr 26/1960 och bankoutskottets memorial nr 28/1961).

Kanslideputerade har inseendet över riksdagens kansli (RO 80 §) och tillsätter, tillika med talmännen och vice talmännen, befattningshavare vid kansliet (RSt 30 § andra stycket 3.).

Deputerade medverkar vid talmanskonferensens upprättande av förslag beträffande arvoden till tjänstemännen hos kamrarna och utskotten samt i riksdagens kansli (RSt 7 § sista stycket). Kanslideputerades uppgifter med avseende på dessa arvoden regleras närmare i avlöningsbestämmelserna för hos riksdagen tillfälligt anställda tjänstemän. Sålunda stadgas, att arvode till tjänstemän hos utrikesutskottet eller hos särskilt, enskilt eller sammansatt utskott bestämmas av kanslideputerade, sedan utskottet avgivit förslag i ämnet (3 § 1.). Där särskilda skäl därtill föranleder, må deputerade på framställning av kammares talman eller vederbörande utskottsordförande bestämma, att till tjänsteman skall utöver i avlöningsbestämmelserna angivet arvode utgå särskilt tilläggsarvode (3 § 2.). Kanslideputerade äger vidare besluta om särskilda lönetillägg till månadsarvodena inom ramen för generella förändringar i statstjänstemännens löner (3 § 3.). Löneavdrag vid tjänstledighet på grund av sjukdom eller av annan anledning bestämmas av kanslideputerade, som också har vissa befogenheter beträffande tjänstemans rätt till fri läkarvård och sjukvårdsförmåner (6 §). Över deputerades här ifrågakvarande beslut anföres besvär hos bankoutskottet (8 § 1.).

Förening av tjänstemän äger förhandla med kanslideputerade beträff-

fande personalens allmänna anställnings-, arbets- och avlöningsvillkor samt beträffande tillämpningen av sådana villkor, dock utan att inskränkning därigenom göres i riksdagens vederbörande organ tillkommande beslutanderätt (8 § 2.).

I kanslideputerades åligganden ingår också åtskilliga arbetsuppgifter avseende riksdagens skrivelser och förordnanden, riksdagsbeslutet, riksdagstrycket m. m.

Vardera kammaren utser sex ledamöter till *kanslitillsättare* (OSt 6 § första stycket). Dessa har att tillsammans med talmannen och vice talmännen samt efter samråd med kammarens sekreterare bestämma antalet befattningshavare vid respektive kammares kansli och fatta beslut angående tillsättande och entledigande etc. av befattningshavare (RSt 30 § andra stycket 1.). Talmannen meddelar, efter samråd med sekreteraren, de särskilda föreskrifter som finnes nödiga för ordningen och arbetet inom kammarens kansli (OSt 16 §).

Vidare utser vardera kammaren fyra ledamöter att handha vården om kammarens ekonomiska angelägenheter (OSt 5 §). Dessa *ekonomideputerade* tar initiativ till eller medverkar på annat sätt till åtgärder av betydelse för ledamöternas trevnad och bekvämlighet, såsom beredande av utrymmen för olika serviceorgan, anskaffande av inventarier i riksdagshuset samt prenumeration på tidningar till bibliotek och läsrum.

Statsutskottet, bevillningsutskottet, bankoutskottet och jordbruksutskottet utser deputerade, de s. k. *budgetdeputerade*, för rådplägnig om budgetarbetet. Dessa har att verka för största möjliga enhetlighet vid budgetbehandlingen och att föranstalta om lämpliga sammanställningar angående statsverkets inkomster och utgifter samt rörande budgetarbetets fortgång inom riksdagen (se ovan s. 108).

Av förestående redogörelse framgår ej endast att antalet beslutande organ är stort utan även att beslutanderätten i vissa typer av ärenden är uppdelad på flera skilda organ.

Frågor rörande riksdagshuset och vad därtill hörer handlägges av bankoutskottet i samband med behandlingen av riksstaten och i övrigt av riksgäldsfullmäktige, riksdagens ekonomibyrå, talmanskonferensen och ekonomideputerade. Den löpande förvaltningen ombesörjes av ekonomibyrån. Tvekan har ibland uppkommit om vilket organ som är behörigt att besluta i det speciella fallet, och även om det rådande systemet fungerat i stort sett tillfredsställande är det uppenbart att en koncentring av hithörande uppgifter till ett enda organ skulle vara fördelaktig ur arbetssynpunkt och ge bättre möjligheter till ett enhetligt bedömande av uppkommande spørsmål.

Det är främst beträffande personalfrågor som beslutanderättens splittring på flera olika organ medfört olägenheter. Riksdagsarbetet får sin speciella karaktär av att ett års riksdag enligt allmänna statsrättsliga principer icke

får binda en följande riksdag, att förhållandevis långa uppehåll i arbetet göres under sommaren och vid nyår samt att arbetsbelastningen på skilda organ är synnerligen ojämn och i allmänhet icke kan tillförlitligt bedömas i förväg. Av dessa skäl har man endast i begränsad utsträckning för riksdagspersonalen tillämpat det eljest gängse systemet med fast anställning. Tjänstemännens förhållanden har reglerats med tillämpning av eller i analogi med de bestämmelser som gäller för under riksdagen lydande myndigheter. Så här kunnat ske huvudsakligen beträffande ekonomibyråns tjänstemän samt vaktmästarpersonal.

Stadganden om anställnings- och avlöningsförhållandena för hos riksdagen tillfälligt anställda tjänstemän, dvs. sekreterar- och kanslipersonal, finns — förutom i avlöningsbestämmelserna för hos riksdagen tillfälligt anställda tjänstemän — i riksdagsstadgan och kamrarnas ordningsstadgor. Dessa bestämmelser är, såsom framgått av den ovan lämnade redogörelsen för de olika riksdagsorganens uppgifter, heterogena och svåröverskådliga, vartill kommer att en enhetlig tillämpning av bestämmelserna försvåras genom den tidigare nämnda uppdelningen av beslutanderätten i personalfrågor på flera olika organ.

I fråga om tjänstetillsättningar gäller, att kammarsekreterare utses och förordnas av respektive kammare (RSt 30 § första stycket), kammarsekreterares ställföreträdare utses av talmannen (OST 15 § 2 mom.) och övriga befattningshavare hos kammaren tillsättes av talmannen, vice talmännen och kanslitillsättarna efter samråd med kammarsekreteraren (RSt 30 § andra stycket 1.). Utskotten äger, vart för sig, utse sekreterare (RSt 30 § första stycket). Övriga befattningshavare hos utskott tillsättes av respektive utskott efter samråd med dess sekreterare (RSt 30 § andra stycket 2.). Befattningshavare vid riksdagens kansli tillsättes av kanslideputerade tillika med talmännen och vice talmännen (RSt 30 § andra stycket 3.). Besvär kan ej anföras över beslut om tjänstetillsättning.

Principen att ett års riksdag icke får binda en följande riksdag har föranlett stadgandet att ålderspresidenten vid riksdagens början för tillfället anställer protokollförande och de övriga befattningshavare som erfordras (OST 1 § 2 mom.).

Förslag beträffande arvoden till tjänstemännen hos kamrarna och utskotten samt i kansliet skall upprättas av talmanskonferensen efter samråd med kanslideputerade. Förslaget överlämnas till bankoutskottet, som avger utlåtande till kamrarna (RSt 7 § sista stycket).

För tjänstemän hos kamrarna, de ständiga utskotten utom utrikesutskottet samt riksdagens kansli anges arvodesbelopp i avlöningsbestämmelserna för hos riksdagen tillfälligt anställda tjänstemän (1 och 2 §§). Arvoden till tjänstemän hos utrikesutskottet eller hos särskilt, enskilt eller sammansatt utskott bestämmes däremot för varje särskilt fall av kanslideputerade på för-

slag av vederbörande utskott (3 § 1.). Kanslideputerade har vidare att fatta beslut rörande särskilda tilläggsarvoden (3 § 2.) och lönetillägg (3 § 3.), traktamenten och reseersättningar (4 §), löneavdrag vid tjänstledighet (6 § första stycket) samt fri läkarvård och sjukvårdsförmåner (6 § andra stycket). Över deputerades här ifrågavarande beslut må besvär anföras hos bankoutskottet (8 § 1.).

Uppenbart är att här redovisade förhållanden måste innebära avsevärda nackdelar, speciellt som beträffande dessa tjänstemannakategorier någon samordnad prövning av personalbehov och avlöningsförmåner icke förekommer vid behandlingen av budgeten. I syfte att avhjälpa det nuvarande systemets brister företogs genom en av riksgäldsfullmäktige utsedd kommitté, 1958 års kommitté för riksdagens personalorganisation, en allmän översyn av avlöningsbestämmelserna för hos riksdagen tillfälligt anställda tjänstemän. I sitt den 2 juli 1959 avgivna betänkande förordade kommittén en centralisering av behandlingen av riksdagstjänstemännens lönefrågor till ett för ändamålet tillskapat organ, riksdagens personalbudgetnämnd, som kontinuerligt kunde följa såväl behovet av tillfälliga tjänstemän hos riksdagen som lönesättningen för dessa. Nämnden, som skulle utses av riksgäldsfullmäktige och tillföras kanslideputerades uppgifter på detta område, borde vara oförhindrad att taga initiativ och föreslå erforderliga ändringar av personalorganisationen.

Inrättandet av personalbudgetnämnden var enligt kommittén avsett som ett första steg mot införande av ett nytt anställnings- och avlöningssystem för riksdagens tjänstemän. Enligt en av kommittén uppgjord skiss härför skulle för den egentliga sekreterarpersonalen inom kamrar och utskott inrättas helårstjänster inom Kungl. Maj:ts kansli, där tjänsterna med hänsyn till tjänstgöringens art fördelades på lämpliga departement. Under tid, då de ifrågavarande tjänstemännen ej behövde anlitas av riksdagen, skulle de med bibehållna löneförmåner få disponeras för departementstjänstgöring, tjänstgöring inom domstolsväsendet eller annan statlig tjänstgöring. Förordnande å ifrågavarande tjänster skulle meddelas för ett år i sänder. Tjänsterna skulle tillsättas av Kungl. Maj:t på förslag av respektive riksdagsorgan efter ansökan. Förslagen skulle av personalbudgetnämnden vidarebefordras till vederbörande departement med förord för den av riksdagsorganet föreslagne sökanden. Kommittén förutsatte därvid att Kungl. Maj:t icke komme att gå utöver dessa förslag, vilket skulle innebära inskränkning i riksdagsorganens befogenheter att själva välja sin sekreterarpersonal. Med hänsyn till den särställning, som kammarsekreterarna och sekreteraren i konstitutionsutskottet intog, borde dock dessa enligt kommitténs mening anställas direkt av respektive kammare och utskott, varför särskilda tjänster borde inrättas för dem hos riksdagen. Övrig för riks-

dagsarbetet erforderlig personal, som ej kunde hänföras till den egentliga sekreterarpersonalen, skulle anställas centralt av personalbudgetnämnden.

I ett särskilt yttrande uttalade en av kommitténs ledamöter, herr Skoglund (h), dels att personalbudgetnämndens ledamöter och suppleanter enligt hans mening icke borde utses av riksgäldsfullmäktige utan av bankoutskottet, dels att han icke kunde biträda förslaget att tjänster för den egentliga sekreterarpersonalen skulle inrättas i Kungl. Maj:ts kansli och tillsättas av Kungl. Maj:t.

Riksgäldsfullmäktige anslöt sig i skrivelse till bankoutskottet den 5 november 1959 i huvudsak till kommitténs förslag om inrättande av en personalbudgetnämnd, men föreslog — i överensstämmelse med herr Skoglunds uppfattning — att nämnden skulle utses av bankoutskottet, som också skulle bli nämndens närmast överordnade organ.

Vad beträffar den av kommittén framlagda skissen till ett nytt anställnings- och avlöningssystem för riksdagens tjänstemän ansåg sig riksgäldsfullmäktige — likaledes i anslutning till kommittéledamoten herr Skoglunds uttalande — icke kunna godtaga kommitténs förordande av att de ifrågavarande tjänsterna skulle inrättas i departement och tillsättas av Kungl. Maj:t. Även med beaktande av kommitténs uttalande att någon inskränkning i riksdagens befogenheter icke avsetts och även om Kungl. Maj:ts funktion i sammanhanget sålunda skulle vara avsedd att begränsas till en ren formalitet, kunde man enligt fullmäktiges mening icke bortse ifrån att kommitténs ifrågavarande förslag vore ägnat att inge betänkligheter av konstitutionell art. Som ett nära till hands liggande alternativ tänkte sig fullmäktige i stället inrättandet av de föreslagna helårstjänsterna å riksdagens stat.

Vid sin behandling av ärendet fann konstitutionsutskottet (utlåtande nr 26 år 1960) att — i avvaktan på slutförandet av författningsutredningens arbete — avgörande skäl talade för att något nytt organ ej tillskapades för ifrågavarande arbetsuppgifter. Utskottet förordade i stället att kanslideputerades dåvarande uppgifter beträffande riksdagspersonalen skulle så vidgas att deputerade finge ställningen av en riksdagens personalnämnd med uppgift att bereda och samordna frågor avseende riksdagens befattningshavare, dock utan befogenhet att fatta slutligt beslut i andra personalfrågor än sådana, som redan ankomme på dem eller som kunde komma att uppdragas åt dem. Deputerade borde även ha befogenhet att taga initiativ till ändringar i personalorganisationen eller delar av denna.

Med bifall till konstitutionsutskottets hemställan beslöt riksdagen den 30 november 1960 uppdraga åt kanslideputerade att i överensstämmelse med vad utskottet anfört fungera som riksdagens personalnämnd. Vid genomförandet av detta förslag har kanslideputerade beretts tillfälle att anlita erforderlig expertis, varjämte deputerades sekretariat tillförts viss permanent förstärkning.

Utredningen

Mot bakgrunden av vad i det föregående anförts rörande riksdagens förvaltningsärenden och personalorganisation har författningsutredningen övervägt olika möjligheter att åvågbringa en smidigare och rationellare förvaltningsform. Därvid har bland annat beaktats att de av utredningen framförda förslagen beträffande formerna för det framtida riksdagsarbetet förutsätter att huvudparten av riksdagens personal beredes fast anställning, varigenom dess förhållanden blir likartade med vad som gäller för under riksdagen lydande myndigheter. Dessa synpunkter utvecklas närmare i slutet av detta avsnitt. Enligt utredningens uppfattning bör riksdagens förvaltningsärenden, med särskilt angivna undantag, handläggas av ett enda organ, *riksdagens kontor*, med en överinstans, benämnd *riksdagens förvaltningsdelegation*.

Riksdagens kontor bör stå under ledning av en styrelse, bestående av fyra av riksdagen för varje valperiod utsedda ledamöter jämte kontorets chef; för envar av de valda ledamöterna bör utses en suppleant. I motsats till den nuvarande ekonomibyrån bör riksdagens kontor vara helt fristående i förhållande till riksgäldskontoret. Riksdagens kontor avses skola

1. framlägga anslagsäskanden avseende riksdagen,
2. handlägga frågor rörande riksdagsledamöternas arvoden m. m.,
3. fungera som personalnämnd för all personal inom riksdagshuset, dvs. riksdagens kansli, utskottens kanslier samt viss personal som för närvarande sorterar under riksgäldsfullmäktige, nämligen befattningshavare vid riksdagens kontor, inklusive vaktpersonal m. fl.,
4. förhandla angående löner etc.,
5. handlägga ärenden rörande vård och underhåll av riksdagshuset m. m., samt
6. handlägga ärenden angående riksdagstrycket m. m.

Riksdagens förvaltningsdelegation bör utgöras av sex av riksdagen för varje valperiod utsedda ledamöter jämte en suppleant för envar av dem och ledas av talmannen som ordförande. Talmannen bör för visst fall eller för viss tid kunna överlåta ordförandeskapet på vice talman.

På förvaltningsdelegationen skall ankomma att

1. granska och sammanställa anslagsäskanden, som avser riksdagen och under riksdagen lydande myndigheter,
2. meddela förvaltningsbestämmelser, som är gemensamma för myndigheter lydande under riksdagen, samt
3. pröva och avgöra besvär, som enligt vad därom är särskilt stadgat må anföras hos riksdagen.

Förvaltningsdelegationen avses komma att beträffande tjänste- och anslagsfrågor utgöra överinstans för bankofullmäktige, riksgäldsfullmäktige,

styrelsen för riksdagens kontor, riksdagens revisorer, styrelsen för riksdagsbiblioteket och upplysningstjänsten, justitieombudsmannen, militieombudsmannen och Nordiska rådets svenska delegation.

Riksdagens sekreterare bör för varje valperiod väljas av riksdagen. I fråga om anställande av övrig riksdagspersonal bör viss beslutanderätt tillkomma andra organ än förvaltningsdelegationen och styrelsen för riksdagens kontor. Personal vid riksdagens kansli föreslås skola anställas av talmannen. För närvarande tillsättes personal vid kammarkanslierna av kanslitillsättarna medan personal vid det nuvarande riksdagens kansli tillsättes av kanslideputerade. Det torde icke vara erforderligt att i en ny riksdagsordning upptaga någon motsvarighet till den nu i Ost 16 § givna bestämmelsen att talmannen efter samråd med sekreteraren meddelar de särskilda föreskrifter, som finnes nödiga för ordningen och arbetet inom kammarens kansli. Utskottens kanslipersonal förutsättes liksom hittills komma att anställas av respektive utskott. Chefen för riksdagens kontor föreslås komma att tillsättas av kontorets styrelse. Förvaltningsdelegationen, där talmannen eller vice talman är ordförande, avses emellertid skola pröva och samordna tjänstefrågor avseende riksdagen och under riksdagen lydande myndigheter. Med hänsyn till delegationens befogenheter beträffande anslagsäskanden inskränker sig talmannens, utskottens och riksdagens kontors befattning med tjänsteärenden inom respektive områden formellt till ett avgörande inflytande på personvalet, och motsvarande inskränkning gäller de beslutande organen inom de under riksdagen lydande myndigheterna.

Förslag om antalet tjänster och angående anställnings- och avlöningsförhållanden bör för samtliga personalkategorier inom riksdagshuset framläggas av riksdagens kontor, som avses skola övertaga de nuvarande kanslideputerades funktion som en riksdagens personalnämnd. I det alldeles övervägade antalet fall torde emellertid frågor rörande kanslipersonal komma att lösas i enlighet med talmannens respektive vederbörande utskotts önskemål, då varken riksdagens kontor eller förvaltningsdelegationen har möjlighet att i detalj bedöma de olika kansliernas skiftande personalbehov.

En del av de under riksdagen lydande myndigheterna har mycket stor personal, och i vissa fall fullgör de synnerligen speciella arbetsuppgifter. Av dessa skäl måste det även beträffande dessa myndigheter vara förenat med stora svårigheter att i förvaltningsdelegationen åstadkomma en verkligt effektiv prövning av personalbehovet.

Förvaltningsdelegationens befattning med tjänsteärenden kommer av dessa skäl sannolikt att begränsas till

1. utfärdande av reglementen m. m.,
2. samordning av bestämmelserna för riksdagens personal med de reglementen m. m. som gäller för personal hos myndigheter lydande under riksdagen,

3. övervakande av att en ökad likformighet i anställnings- och löneförhållanden de olika riksdagsorganen emellan vinnes, bland annat genom medverkan av riksdagens kontor, samt

4. avgörande av besvär.

Även om förvaltningsdelegationen sålunda icke kan förutsättas komma att i detalj granska riksdagens och under riksdagen lydande myndigheters personal- och anslagsbehov, torde fullgörandet av delegationens samordnande och prövande funktioner i sådana frågor kräva så mycket utredningar och förhandlingar att delegationen måste ha tillgång till högt kvalificerad personal, som på ett auktoritativt sätt kan hävda de synpunkter delegationen har att företräda. Arbetsuppgifterna lär emellertid icke bli kvantitativt så betungande att det kan anses motiverat att tillskapa ett särskilt förvaltningsdelegationens kansli. Mest rationellt synes vara att anlita personal vid riksdagens kontor jämväl för att förbereda ärendehandlingen i förvaltningsdelegationen.

Det av utredningen framlagda förslaget till omorganisation av riksdagsförvaltningen innebär i korthet att riksdagens förvaltningsdelegation övertar dels riksgäldskontorets uppgift att sammanställa anslagsäskanden, dels bankoutskottets uppgift att pröva och avgöra besvär, dels ock talmanskonferensens och kanslideputerades befattning med avlöningsreglementen och andra bestämmelser rörande anställdas avlöningsförmåner. Riksdagens kontor inträder — med det undantag som framgår av vad nyss sagts — i kanslideputerades ställe och övertar vidare talmanskonferensens och ekonomideputerades uppgifter i fråga om vård och underhåll av riksdagshusbyggnaden m. m. Såsom angivits i tidigare avsnitt av detta betänkande (se s. 116) skall finansnämnden uppgöra de sammanställningar rörande budgetarbetet, som budgetdeputerade nu svarar för, varjämte förberedande av val med gemensam lista skall överflyttas från de av kamrarna valda ledamöterna av talmanskonferensen till en särskild valberedning. Kanslitillsättarnas uppgifter övertas av talmannen, som också har att — efter samråd med vice talmännen och företrädare för utskott och partigrupper — utöva den nuvarande talmanskonferensens funktioner att leda riksdagsarbetet och besluta om utsändning i ljudradio och television, representation etc.

Ett genomförande av det här föreliggande förslaget till omorganisation skulle komma att medföra en betydande ansvällning av arbetet inom riksdagens kontor, bland annat på grund av att kontoret i motsats till den nuvarande ekonomibyrån skulle vara helt fristående i förhållande till riksgäldskontoret, varför samtliga arbetsuppgifter beträffande riksdagen och dess personal kommer att åvila kontoret. Särskilt torde uppgiften att fungera som personalnämnd för all personal inom riksdagshuset bli tids- och arbetskrävande. De fastighetsförvaltande uppgifterna ökas väsentligt vid ett genomförande av planerna på tillskapande av dels ytterligare utrymmen för riksdagens ledamöter (i riksbanksfastigheten eller annorstädes), dels

ett riksdagshotell. Vidare kommer det inom en nära framtid att bli aktuellt att tillgodose kravet på skrivpersonal och annat biträde åt de enskilda riksdagsledamöterna, vilket givetvis förutsätter medverkan från kontorets sida. I fråga om tillhandahållandet av lokaler och biträdespersonal får utredningen i övrigt hänvisa till avsnittet om vissa frågor rörande arbetsförhållandena inom riksdagen (s. 208 ff.).

I enlighet med vad ovan anförts har i 1 § av förevarande kapitel upptagits ett stadgande, att riksdagen för varje valperiod väljer sin sekreterare. Sekreteraren åligger att, enligt instruktion som fastställs av riksdagen, vid sammanträde med riksdagen föra protokoll, expediera riksdagens beslut och i övrigt biträda talmannen i riksdagsarbetet. Sekreteraren är chef för riksdagens kansli. Stenografer och övrig kanslipersonal anställs av talmannen.

Enligt 2 § anställs sekreterare i utskott och övrig personal i utskotts kansli av utskottet.

Därefter har i 3 § upptagits ett stadgande att riksdagen för varje valperiod skall välja sex ledamöter jämte en suppleant för envar av dem att under ordförandeskap av talmannen utgöra riksdagens förvaltningsdelegation. Talmannen må för visst fall eller för viss tid överlåta ordförandeskapet på vice talman. På förvaltningsdelegationen skall ankomma att granska och sammanställa anslagsäskanden, som avser riksdagen och under riksdagen lydande myndigheter, samt att i övrigt, enligt av riksdagen fastställd instruktion eller av riksdagen i annan ordning givna föreskrifter eller enligt riksdagens bemyndigande, meddela förvaltningsbestämmelser som är gemensamma för myndigheter lydande under riksdagen. Besvär, som enligt vad därom är särskilt stadgat må anföras hos riksdagen, skall prövas och avgöras av förvaltningsdelegationen.

Enligt 4 § skall riksdagens förvaltningsärenden, om annat ej är särskilt stadgat, handläggas av riksdagens kontor enligt reglemente som fastställs av riksdagen. Kontoret står under ledning av en styrelse, bestående av fyra av riksdagen för varje valperiod inom sig valda ledamöter jämte kontorets chef; för envar av de valda ledamöterna väljes en suppleant. Styrelsen väljer inom sig ordförande och vice ordförande. Chef för kontoret tillsättes av styrelsen.

Riksdagens personalorganisation

I anslutning till vad utredningen sålunda föreslagit beträffande omorganisation av riksdagsförvaltningen må anföras vissa synpunkter av mera principiell art rörande riksdagens personalorganisation. Hithörande frågor tillmättes av utredningen stor vikt, då deras lösning utgör ett väsentligt led i strävandena att effektivisera och modernisera riksdagens arbetsformer.

På riksdagens tjänstemannastab måste ställas kraven att den är högt

kvalificerad och intar en självständig ställning gentemot såväl den övriga statsförvaltningen som kommunala och enskilda sammanslutningar och företag. Om man icke skall bli nödsakad att göra avkall på dessa krav i det framtida riksdagsarbetet, sådant detta föreslås utformat i utredningens förslag, synes huvudparten av riksdagens befattningshavare böra beredas fast anställning å riksdagens egen stat. Att riksdagens sekreterar- och kansli-personal alltjämt går under beteckningen »riksdagens tillfälligt anställda tjänstemän» och tillsättes endast för ett riksmöte i sänder är väsentligen ett uttryck för principen att ett riksmöte icke ansetts böra binda ett efterföljande riksmöte. Denna princip har emellertid icke haft nämnvärd effekt på riksdagstjänstemännens faktiska anställningsförhållanden. Förnyat förordnande har i regel erhållits, och det är icke ovanligt att tjänstemän kvarstår i tjänst till uppnådda 70 års ålder.

Riksdagsarbetets uppdelning på årliga riksmöten kan självfallet icke få lägga hinder i vägen för en rationell personalorganisation. Vid ett genomförande av författningsutredningens förslag att bland annat val av utskott skall ske icke för varje riksmöte utan för valperiod om fyra år, har den hävdvunna principen genombrutits på ett viktigt område. Därmed bortfaller också ett av skälen för begränsning av riksdagstjänstemännens anställning till ett riksmöte i sänder. Såsom ovan anförts har utredningen funnit sig böra förorda att huvudparten av riksdagens tjänstemän i olika befattningar beredes fast anställning å riksdagens stat. Utredningen anser vidare ett betydande mått av kontinuitet i anställningen vara av principiellt värde. Tidigare har omnämnts att även riksgäldsfullmäktige i sitt yttrande över det betänkande, som avgavs av 1958 års kommitté för riksdagens personalorganisation, förordade ett anställningssystem med vissa helårstjänster å riksdagens stat. Denna lösning angavs som ett alternativ till kommitténs förslag att de ifrågavarande tjänsterna skulle inrättas i departementen och tillsättas av Kungl. Maj:t, vilket förslag enligt fullmäktiges — av författningsutredningen delade — mening var ägnat att inge betänkligheter av konstitutionell art.

Vad gäller sekreterarpersonal och viss notariepersonal synes böra övervägas att i viss utsträckning ge den fasta anställningen formen av s. k. förordnandetjänster. Sådana tjänster har inrättats hos riksdagens revisorer, inom riksbanken och riksgäldskontoret samt hos JO- och MO-expeditionerna. Vid angivandet av den tid, för vilken vederbörande skall förordnas, synes den fyraåriga valperioden utgöra en naturlig utgångspunkt. Riksdagens sekreterare förutsättes komma att utses för valperioden. Samma princip bör i betydande utsträckning kunna tillämpas även i fråga om utskottens sekreterarpersonal. Man torde dock få räkna med vissa olikheter utskotten emellan i vad avser anställningens faktiska varaktighet. Så har exempelvis lagutskottens tjänstemän hittills kvarstannat i sina befattningar hos riksdagen avsevärt kortare tid än sekreterarna i andra utskott.

Det är därför angeläget att bestämmelserna rörande förordnandetjänster gives en sådan utformning, bland annat i fråga om pensionsskyddet, att de erbjuder tillfredsställande villkor icke endast för dem som knytes till riksdagsarbetet under en lång följd av år utan också för personal som lämnar sina befattningar redan efter förhållandevis kort tid.

Såsom nedan närmare utvecklas kommer de av utredningen föreslagna formerna för det framtida riksdagsarbetet att även beträffande andra kategorier än den egentliga sekreterarpersonalen i stor utsträckning omöjliggöra att anställning hos riksdagen förenas med annan tjänst. Vid sådant förhållande blir det givetvis icke längre möjligt att tillämpa de för »riksdagens tillfälligt anställda tjänstemän» nu gällande bestämmelserna, som i korthet innebär att ingen trygghet i anställningen åtnjutes och att lön utgår endast under tid då riksdagssession pågår. Om en tillfredsställande personalrekratering skall kunna erhållas, måste ordinarie och e. o. tjänster inrättas för den övervägande delen av kansli-, kontors- och vaktmästarpersonalen. Något skäl att beträffande dessa grupper begränsa anställningstidens längd till valperiod föreligger icke.

Extra tjänster bör inrättas för tillgodeående av arbetskraftsbehov som bedömes vara av mindre varaktig natur. För fullgörande av speciella arbetsuppgifter kan det givetvis även i fortsättningen finnas ändamålsenligt att tillfälligt anställa arbetskraft mot arvode, exempelvis som specialföredragande i utskott.

Utredningens ovan redovisade förslag om fast anställning för flertalet tjänstemän hos riksdagen innebär att dessa förutsättes komma att helt ägna sig åt sina uppgifter inom riksdagen. Det nu i stor utsträckning tillämpade systemet, att en person åtnjuter hel eller partiell tjänstledighet från sin ordinarie tjänst under den tid han fullgör arbetsuppgifter inom riksdagen och därefter återgår till denna tjänst, skulle därigenom bringas att upphöra för huvudparten av personalen, som sålunda kommer att stå till förfogande för riksdagsarbete även under de tider då riksmöte icke pågår. För att arbetskraften därvid skall kunna utnyttjas rationellt måste riksdagens fast anställda personal vara förpliktad att under sådan tid tjänstgöra vid annat riksdagens organ eller verk. Dessa omflyttningar kommer att utgöra en betydelsefull uppgift för riksdagens kontor, som ju bland annat har att fungera som personalnämnd för all personal inom riksdagshuset. Denna personal skall givetvis kunna tagas i anspråk även för tjänstgöring hos myndigheter, lydande under riksdagen. Förvaltningsdelegationen såsom överinstans för dessa myndigheter torde äga den för sådana arrangemang erforderliga överblicken över den vid varje tidpunkt rådande arbetsbelastningen.

I fråga om utskotten förekommer redan nu, att sekreterare under tid då session ej pågår förbereder behandlingen av erhållna eller förväntade ärenden. Detta förfarande, som utgör ett värdefullt led i strävandena att ut-

jämna riksdagens arbetsbelastning, synes böra komma till användning i ökad utsträckning. Framför allt må emellertid framhållas att ett genomförande av utredningens förslag, att utskott skall äga sammanträda även mellan riksmötena, givetvis kommer att inverka gynnsamt på möjligheterna att erhålla en jämn fördelning av utskottskansliernas arbetsuppgifter. I samma riktning torde också utskottens föreslagna initiativrätt, som bland annat kan utnyttjas för igångsättande av utredningar, komma att verka.

Konstitutionsutskottet och lagutskotten bör enligt utredningens uppfattning kunna mellan riksmötena avstå personal till JO- och MO-ämbetena. Därjämte vill utredningen erinra om att konstitutionsutskottets granskningsverksamhet förutsättes komma att i större utsträckning än vad som för närvarande är fallet inriktas på undersökning och redovisning av allmän praxis i regeringsärenden.

I fråga om finansutskottens personal synes bland annat böra undersökas i vad mån en samordning kan ske med de arbetsuppgifter, som åvilas riksdagens revisorerers kansli.

De riksdagens kontor åvilande arbetsuppgifterna är så mångskiftande att det icke torde bereda några svårigheter att åstadkomma en tämligen jämn fördelning över hela året. Vaktmästarpersonalen förutsättes liksom hittills i viss utsträckning komma att överflyttas till andra statliga institutioner under sommaren, men en betydande del av dessa befattningshavare bör, i likhet med vad som skett under senare år, kvarstanna inom riksdagshuset bland annat för reparations- och underhållsarbeten å byggnad och inventarier.

Redan under nuvarande förhållanden har det framstått som en olägenhet, att myndigheter och allmänhet icke haft möjlighet att mellan riksdagssessionerna erhålla önskade upplysningar, exempelvis beträffande riksdagsbehandlingen av visst ärende, och även i övrigt har behov av någon kanslipersonal ofta uppkommit under tid då riksdagen icke varit samlad. Med den framtida gestaltning av riksdagsarbetet, som författningsutredningen föreslår, blir det ofrånkomligt att riksdagens kansli fungerar jämväl under tid då riksmöte icke pågår. Det synes emellertid sannolikt att antalet tjänstemän på sommaren kan minskas avsevärt, varigenom arbetskraft skulle bli tillgänglig för andra arbetsuppgifter inom riksdagen eller under riksdagen lydande verk.

Utredningen har icke ansett sig böra till behandling upptaga frågan om lönesättningen för riksdagens personal. De härmed sammanhängande spörsmål förutsättes bli föremål för en bedömning genom riksdagens egen försorg i samband med att ståndpunkt tages till de här angivna principerna. Utredningen vill — utöver kravet att avlöningsförmånerna är sådana att de kan locka väl kvalificerade sökande — endast framhålla dels att vid lönegradsplaceringen givetvis måste beaktas det förhållandet, att de flesta befattningar kommer att förändras från bisysslor till heltidsanställningar,

dels att all fast anställd personal hos riksdagen bör komma i åtnjutande av samma sociala förmåner som tillkommer övriga statsanställda.

I och med att riksdagens befattningshavare beredes fast anställning kan på dem tillämpas de pensionsbestämmelser, som inom den övriga statsförvaltningen gäller för tjänster, vilkas innehavare tillsättes medelst fullmakt eller konstitutorial respektive förordnas för viss tid. Beträffande riksdagens förordnandetjänster måste pensionsbestämmelsernas utformning med avseende på kortare tjänstgöringstid närmare övervägas, varvid man torde kunna utgå ifrån att personer, som avser att stanna i riksdagens tjänst kortare tid än en valperiod, dvs. fyra år, i allmänhet lägger större vikt vid att erhålla fullgoda garantier för att riksdagstjänstgöringen får tillgodoräknas i merithänseende inom den övriga statsförvaltningen än vid de pensionsförmåner som må kunna förvärfvas genom några års riksdagsarbete. Å andra sidan är det uppenbart att pensionsbestämmelserna måste göras generösa om kvalificerade personer skall vara villiga att taga avsked från ordinarie befattningar för att tillträda förordnandetjänster, där de löper risk att icke få förnyat förordnande efter utgången av den första fyraårsperioden.

Utredningen föreslår att genom riksdagens egen försorg verkställas en utredning angående principerna för riksdagens personalorganisation samt de konsekvenser dessa bör medföra i fråga om riksdagstjänstemännens anställnings- och löneförhållanden.

5 §

Riksdagsbiblioteket och riksdagens upplysningstjänst

Angående riksdagsbiblioteket, som är en under riksdagen lydande myndighet, stadgas i särskilt reglemente, antaget av riksdagen år 1957 (jfr BU 1957: 35). Enligt 1 § i reglementet omfattar biblioteket de samlingar av böcker, kartor och arkivalier m. m., som är förvarade dels i bibliotekets lokaler, dels ock i riksdagens och kamrarnas kanslilokaler och klubbrum samt i de för utskotten avsedda lägenheterna. Högsta ledningen av biblioteket utövas av dess styrelse. Denna består av tre ledamöter, nämligen en ordförande, förordnad av regeringen för tid som regeringen bestämmer, samt två av riksdagen utsedda ledamöter. Dessa senare väljes, en bland första kammarens och en bland andra kammarens ledamöter, för en tid av fyra år genom de riksdagens valmän, som har att verkställa val av fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret. För envar av styrelsens ledamöter skall finnas en suppleant, utsedd på motsvarande sätt som den ordinarie ledamoten (3 och 4 §§ reglementet).

På förslag av författningsutredningen inrättades år 1955 vid riksdagsbiblioteket som försöksverksamhet en särskild upplysningstjänst för riks-

dagens ledamöter, avsedd att lämna dessa biträde vid insamling av sakuppgifter av olika slag.

Utredningen. Styrelsen för riksdagsbiblioteket bör alltjämt bestå av tre ledamöter, av vilka ordföranden utses av regeringen. Val av de båda övriga ledamöterna förrättas för närvarande genom särskilda valmän. Med införande av ett enkammersystem framstår det emellertid som naturligt att valet — liksom övriga val som ankommer på riksdagen — förrättas direkt av riksdagen (jfr inledningen till 5 kap.). Mandattiden bör motsvara riksdagens valperiod, dvs. i normala fall omfatta fyra år. För ledamöterna bör liksom hittills finnas suppleanter, utsedda på samma sätt som de ordinarie ledamöterna. I fråga om tillvägagångssättet vid valen hänvisas till 5 kap. 1—4 och 13 §§.

Beträffande utredningens förslag rörande upplysningstjänsten må i första hand hänvisas till framställningen därom å s. 209 f. Såsom där anges föreslår utredningen att upplysningstjänsten utbygges samt erhåller en permanent och i förhållande till riksdagsbiblioteket fristående ställning med benämningen riksdagens upplysningstjänst. Särskild styrelse för upplysningstjänsten har dock icke ansetts erforderlig, utan upplysningstjänsten bör sortera under samma styrelse som riksdagsbiblioteket. Närmare bestämmelser om upplysningstjänsten bör intagas i särskilt reglemente.

I enlighet med det anförda stadgas i första stycket av förevarande paragraf att riksdagsbiblioteket och riksdagens upplysningstjänst står under ledning av en gemensam styrelse, bestående av ordförande och suppleant för honom, utsedda av regeringen, samt två ledamöter och en suppleant för envar av dem, valda av riksdagen för varje valperiod. Enligt paragrafens andra stycke meddelas närmare bestämmelser om biblioteket och dess uppgifter samt om upplysningstjänsten av riksdagen i särskilt reglemente.

6 §

Nordiska rådet

Enligt 1 § stadgan den 20 augusti 1952 för Nordiska rådet är rådet organ för samråd mellan Danmarks folketing, Finlands riksdag, Islands alting, Norges storting och Sveriges riksdag samt dessa länders regeringar i spörsmål, som avser samverkan mellan dessa länder eller några av dem. Rådet består av valda medlemmar, för Sveriges del sexton av riksdagen bland dess ledamöter utsedda personer jämte erforderligt antal suppleanter, samt av regeringsrepresentanter (2 §). Av 8 § i stadgan framgår att medlemmarna förutsättes skola samlas i nationella delegationer. Nordiska rådets svenska delegation jämte tillhörande kansli utgör en särskild under riksdagen lydande myndighet. Reglemente för delegationen antages av riksdagen (se BU 1959: 37).

Utredningen. Med hänsyn till att Nordiska rådets svenska delegation intager ställningen av en under riksdagen lydande myndighet med permanent kansli bör en erinran om rådets verksamhet intagas i förevarande kapitel av riksdagsordningen. I en sådan bestämmelse bör även anges att reglemente för den svenska delegationen fastställs av riksdagen. Ifrågavarande paragraf har avfattats i enlighet härmed.

7 §

Vissa åtalsbestämmelser

Denna paragraf innehåller regler rörande vem som har att besluta om åtal för fel eller försummelse i tjänsten mot innehavare av vissa ledande eller eljest särskilt betydelsefulla befattningar som lyder under riksdagen. Paragrafens första stycke avser åtal mot fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret samt riksdagens revisorer. I andra stycket stadgas angående åtal mot ledamöter av vissa förvaltningsorgan samt mot riksdagens sekreterare och riksdagens ombudsmän och deras ställföreträdare.

Motsvarigheter till bestämmelserna i denna paragraf finns för närvarande endast i begränsad omfattning. Beträffande fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret samt riksdagens revisorer gäller enligt RF 111 § andra stycket, att åtal mot dem i och för deras befattningar ej kan ske utan efter riksdagens beslut. Riksdagen har emellertid ansett sig oförhindrad att överlämna beslutanderätten i nämnda hänseende till underlydande organ. Jämlikt 1936 års ansvarighetslag för fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret m. fl. äger sålunda, förutom riksdagen själv, även dess bankoutskott eller revisorer förordna om åtal mot fullmäktig som »förbryter sig i utövningen av sin befattning». Åtalet skall anställas av justitieombudsmannen och upptagas av Svea hovrätt. Yppas anledning till åtal under tid, då riksdagssession ej pågår eller revisorererna icke är församlade, äger justitieombudsmannen väcka åtalet utan särskilt förordnande (7 § ombudsmansinstruktionen). Enligt ansvarighetslagen skall vederbörande fullmäktig straffas så som i allmän lag om brott av ämbetsman är stadgat.

I anslutning till det sist anförda må framhållas att de allmänna reglerna om ämbetsbrott, numera upptagna i 20 kap. brottsbalken, är generellt tillämpliga för befattningshavare i riksdagsförvaltningen i samma utsträckning som för tjänstemän vid statsförvaltningen i övrigt (jfr 20 kap. 12 § första stycket nämnda balk). Vad angår riksdagens ombudsmän gäller enligt RF 96 § att de är underkastade »samma ansvar och plikt, som allmän lag och rättegångsordning för aktorer utstaka». Därmed korresponderar 11 § ombudsmansinstruktionen, enligt vilket stadgande ombudsman lika med åklagare i allmänhet skall vara förfallen till ansvar efter lag och annan författning, om han åtalar eller låter åtala någon utan skäl eller förolämpar någon »genom obehöriga tillmälen och olagliga påståenden». Beträffande

ämbetsutövningen i övrigt har i den statsvetenskapliga litteraturen hävdats att något straffrättsligt ansvar för ombudsman icke kan ifrågakomma; emellertid kan ombudsman, som ej längre åtnjuter riksdagens förtroende, entledigas före utgången av den tid för vilken han blivit vald (se ovan s. 164).

Utredningen. Befogenheten att besluta om åtal mot fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret samt mot riksdagens revisorer för fel eller försummelse i tjänsten bör alltjämt tillkomma riksdagen eller något dess organ. Det synes utredningen naturligtast att beslutanderätten anförtros finansnämnden. Stadgande därom bör intagas i förevarande kapitel i riksdagsordningen. Det må i detta sammanhang erinras om att enligt utredningens förslag finansnämnden, liksom övriga riksdagsutskott, vid behov skall kunna sammanträda även under tid, då riksmöte ej pågår (se ovan s. 127).

Även beträffande innehavare av vissa andra ledande eller eljest särskilt betydelsefulla befattningar, som lyder under riksdagen, bör enligt utredningens mening i riksdagsordningen intagas stadgande av innebörd att rätten att fatta beslut om åtal mot dem för fel eller försummelse i tjänsten förbehålles ett riksdagens organ. De befattningshavare, som här åsyftas, är ledamöterna av riksdagens förvaltningsdelegation, av styrelsen för riksdagens kontor och av styrelsen för riksdagsbiblioteket och riksdagens upplysningstjänst ävensom riksdagens sekreterare samt riksdagens ombudsmän och deras ställföreträdare. Rätten att besluta om åtal mot dessa befattningshavare synes lämpligen böra tillkomma lagnämnden.

Samtliga ovan angivna befattningshavare bör vara underkastade ämbetsansvar i samma utsträckning som ämbets- och tjänstemän vid statsförvaltningen i övrigt, dvs. i enlighet med reglerna i 20 kap. brottsbalken. Anledning synes icke föreligga att stadga särskild inskränkning i ämbetsansvaret såvitt avser riksdagens ombudsmän. Åtal mot de befattningshavare, varom nu är fråga, skall således kunna ske för samtliga de i 20 kap. brottsbalken upptagna särskilda eller s. k. självständiga ämbetsbrotten, nämligen tjänstemissbruk (1 §), tagande av muta eller av otillbörlig belöning (2 §), brott mot tystnadsplikt (3 §) och tjänstefel (4 §). Emellertid bör finansnämnden respektive lagnämnden i förekommande fall ha möjlighet att underlåta åtal vid bagatellartade ämbetsförseelser. Såväl justitiekanslern som riksdagens ombudsmän har sådan rätt beträffande ämbetsbrott av tjänstemän som står under deras tillsyn (se 3 § tredje stycket instruktionen för justitiekanslersämbetet och 4 § instruktionen för riksdagens ombudsmän).

Stadganden rörande ämbetsansvarets omfattning för de befattningshavare, som avses i förevarande paragraf, bör intagas i instruktion, reglemente eller annan för vederbörande befattningshavare utfärdad författning. I sådan författning bör även upptagas regler om laga domstol för ämbets-

brott samt om vem som skall fungera som åklagare. Erforderliga bestämmelser i sistnämnda hänseenden bör övervägas i samband med följdförfattningarna.

Beträffande åtal för allmänt brott bör gälla vanliga regler. Särskilt stadgande därom såvitt avser ifrågavarande befattningshavare synes icke erforderligt.

I vidare mån än ovan angivits har utredningen icke ansett skäl föreligga att i riksdagsordningen intaga bestämmelser om vem som har att besluta om åtal för fel eller försummelse i tjänsten mot befattningshavare som lyder under riksdagen. Utredningen förutsätter emellertid att frågan om särskilda regler i sådant hänseende för vissa andra under riksdagen lydande befattningshavare överväges i samband med följdförfattningarna.

I enlighet med det anförda stadgas i första stycket av denna paragraf att åtal mot fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret och mot riksdagens revisorer för fel eller försummelse i tjänsten beslutas av finansnämnden. Enligt paragrafens andra stycke skall åtal mot ledamöter av riksdagens förvaltningsdelegation, av styrelsen för riksdagens kontor och av styrelsen för riksdagsbiblioteket och riksdagens upplysningstjänst, så ock mot riksdagens sekreterare och riksdagens ombudsmän och deras ställföreträdare för fel eller försummelse i tjänsten beslutas av lagnämnden.

Tvåkammaralternativet

1 kap. Riksmöten och kammarsammanträden

Vad i 1 kap. enkammaralternativet föreskrives om riksdagen och om sammanträde med riksdagen motsvaras i förevarande alternativ av bestämmelser om kammare och kammarsammanträde. Detta föranleder ändring av kapitelrubriken samt ändringar i 5, 6, 8—13, 15, 19 och 21 §§. I övrigt uppvisar lagtexten följande avvikelser från enkammaralternativet.

1—4 §§

Riksmöten. Vad 2 § angår bör observeras, att enligt tvåkammaralternativet kan förordnande om urtima val meddelas endast i fråga om andra kammaren. Förbudet mot att efter beslut om urtima val nytt lagtima riksmöte inledes under återstående tid av valperioden bör därför sägas avse återstående tid av valperioden till andra kammaren. Likaledes bör stadgandet om tidpunkten för första lagtima riksmöte efter urtima val sägas gälla sådant riksmöte efter urtima val till andra kammaren.

I fråga om 3 § bör den rätt respektive skyldighet, som enligt enkammaralternativet tillkommer talmannen att kalla riksdagen till urtima riksmöte, tillkomma talmännen gemensamt. Likaledes bör såväl minst en tredjedel av första kammarens som minst en tredjedel av andra kammarens ledamöter tillerkännas rätt att få riksdagen kallad till urtima riksmöte.

Beträffande 4 § bör regeringens rätt att avbryta riksmöte avse återstående del av valperioden till andra kammaren. Beslut att riksmöte skall avbrytas bör meddelas vid sammanträde med vardera kammaren.

6 §

Fullmaktsgranskning. Med hänsyn till att kamrarnas valperioder icke sammanfaller, bör vid kammarens första sammanträde under riksmöte föredragas berättelse om granskning av de fullmakter för ledamöter och ersättare, som inkommit efter föregående riksmötes slut. Vidare bör gälla, att berättelse, som inkommer under tid då riksmöte pågår, skall föredragas så snart ske kan.

8 §

Talmännen. Uppgiften att leda riksdagsarbetet bör ankomma på talmännen gemensamt, medan det bör tillkomma vardera kammarens talman att leda sin kammarens sammanträden.

- 11 §

Samlingssalen. Beträffande båda kamrarna bör gälla, att ledamöterna intager plats valkretsvis enligt den ordning för valkretsarna som är föreskriven i vallagen.

2 kap. Ärendenas anhängiggörande

Vad i 2 kap. enkammaralternativet föreskrives i fråga om beslut av riksdagen, sammanträde med riksdagen och riksdagens kansli motsvaras i förevarande alternativ av bestämmelser om beslut av kammare, sammanträde med kammare och kammares kansli. Detta föranleder ändringar i 2, 3, 5, 8 samt 10—12 §§. I övrigt uppvisar lagtexten följande avvikelser från enkammaralternativet.

2 §

Propositionstider. Då enligt tvåkammaralternativet urtima val kan förekomma endast i fråga om andra kammaren, bör stadgandet i andra stycket, avseende det fall att budgetregleringen ej avslutats vid valperiods utgång i samband med urtima val, knyta an till denna kammares valperiod.

7 §

Förslag från utskott. Såsom tilläggsbestämmelse bör upptagas ett stadgande, att betänkande skall ingivas till talmännen. Beträffande motiveringen hänvisas till vad nedan anföres under 4 kap. 1 § (jfr 3 kap. 13 §).

10 §

Misstroendeförklaring. Enligt enkammaralternativet får ärende angående misstroendeförklaring ej upptagas till avgörande senare än vid tredje sammanträdet efter det då yrkandet framställdes. Då sådant ärende enligt förevarande alternativ skall upptagas till avgörande samtidigt i kamrarna, har i paragrafen i stället föreslagits, att ärendet skall upptagas till avgörande inom en vecka från den dag då yrkandet framställdes. I del 2 s. 500 har framhållits, att om yrkande om misstroendeförklaring väckts endast i en av kamrarna, bör ärendet upptagas till avgörande i båda kamrarna. Ett stadgande härom har upptagits i andra stycket av förevarande paragraf. Det bör ankomma på talmännen gemensamt att, efter samråd med statsministern eller i dennes frånvaro annat statsråd, bestämma vid vilken tidpunkt ärendet skall upptagas till avgörande. Att omröstningen skall ske samtidigt har stadgats i 4 kap. 10 §.

3 kap. Ärendenas beredning

Vad i 3 kap. enkammaralternativet föreskrives i fråga om talmannen, beslut av riksdagen och riksdagens kansli motsvaras i förevarande alternativ av bestämmelser om talmännen gemensamt, beslut av kammare och kammares kansli. Detta föranleder ändringar i 1, 5, 10, 14, 18 och 19 §§. Observeras bör, att tvåkammaralternativet icke innehåller förslag om inrättande av en lagnämnd. Härigenom kommer från och med 3 § de båda alternativens paragrafnummer icke att svara mot varandra. Utöver vad här anförts uppvisar lagtexten följande avvikelser från enkammaralternativet.

6 §

Lagutskotten. Uppgiften att granska berättelser av riksdagens ombudsmän, vilken enligt enkammaralternativet tillkommer lagnämnden, bör anförtros lagutskott.

11 §

Skiljaktiga remissbeslut. Enligt RO 38 § 4 mom. tillkommer det konstitutionsutskottet att, då olika meningar uppstår mellan kamrarna till vilket utskott ett ärende bör hänvisas, besluta därom. Ett sådant stadgande synes, även om det knappast har behövt tillämpas under senare tid, alltjämt påkallat. I förevarande paragraf har därför upptagits en föreskrift att, om kamrarna vid hänvisning av ärende till utskott fattar olika beslut, skall frågan, om så erfordras, hänvisas till konstitutionsutskottet för avgörande.

12 §

Sammansatt utskott. Enligt enkammaralternativet får finansnämnden och lagnämnden bilda sammansatt utskott endast med varandra. Då förevarande alternativ icke upptar förslag om en lagnämnd, har i paragrafen stadgats förbud för finansnämnden att ingå i sammansatt utskott.

13 §

Utskotts betänkande. Då det enligt utredningens förslag skall ankomma på talmännen att bestämma vilken kammare som först skall behandla ett betänkande och att i förekommande fall besluta om samtidig behandling (se 4 kap. 1 §), har såsom tilläggsbestämmelse upptagits ett stadgande att betänkande ingives till talmännen (jfr 2 kap. 7 §).

18 §

Utskotts rätt att föreslå uppskov med avgörande av ärende. Uppskov med avgörande av ärende bör få ske endast till närmast följande lagtima riksmöte under valperioden till andra kammaren (jfr 4 kap. 11 §).

4 kap. Ärendenas avgörande

Vad i 4 kap. enkammaralternativet föreskrives i fråga om beslut av riksdagen, sammanträde med riksdagen och valperiod till riksdagen motsvaras i förevarande alternativ av bestämmelser om beslut av kammare, sammanträde med kammare och valperiod till andra kammaren. Detta föranleder ändringar i 2, 3, 5—7 och 11—13 §§. Därutöver uppvisar kapitlet i jämförelse med motsvarande kapitel i enkammaralternativet åtskilliga tillägg, som är erforderliga på grund av tvåkammerssystemet och som anknyter till de i FRF 6 kap. 16 § fastslagna huvudprinciperna för ärendenas avgörande. Observeras bör, att redan de i 1 § upptagna bestämmelserna saknar motsvarighet i enkammaralternativet. Därigenom uppstår från början en förskjutning i paragrafnumreringen.

1 §

Successiv behandling. Enligt RO 59 § skall betänkande, som avgivits av ständigt eller i dess ställe särskilt tillsatt utskott, för ärendets avgörande, så vitt ske kan, samtidigt föredragas i båda kamrarna. Genom att utskotten avger sina betänkanden samtidigt till kamrarna, genom att kamrarna i regel sammanträder samtidigt och genom de noggrant specificerade bestämmelserna angående föredragningslistan kommer betänkandena automatiskt att upptagas till avgörande i stort sett samtidigt. Anmärkas må, att det förekommer, att man genom ändring av föredragningslistans ordning kan uppnå en viss »saxning» vid visst sammanträde.

I motion 1943 II: 226 av herr Håstad (h) föreslogs bl. a. att RO 59 § skulle ändras åtminstone såtillvida, att större propositioner kunde avgöras på olika dagar. Stadgandet om samtidig behandling innebar enligt motionären, att kamrarna icke i samma utsträckning som vid successiv behandling kunde taga hänsyn till de skäl som kunde framkomma under medkammarens debatt. Ville man utan att rubba kamrarnas utskottsgemenskap taga vara på de få spärrar mot förhastade beslut, som ännu fanns kvar i tvåkammerssystemet, syntes skäl tala för att man gick en medelväg och föreskrev, att utskottsutlåtandena skulle föredragas för avgörande på olika dagar. Ett särskilt rent praktiskt skäl för att låta avgörandet fördelas på olika dagar i kamrarna var svårigheten för vederbörande departementschef att hinna följa en fråga i bägge kamrarna.

De sakkunniga, som tillsattes år 1943 för att utreda frågan om en revision av riksdagens arbetsformer, uttalade (SOU 1944: 8 s. 45) att de, även om de beaktade de praktiska synpunkter som låg till grund för motionärens yrkande, likväl måste finna det ägnat att ingiva starka betänkligheter att rubba den gällande ordningen i fråga om samtidig behandling i bägge kamrarna. Den samtidiga behandlingen hade djupa rötter i vårt statskick och hade uppenbarligen tillkommit för att markera kamrarnas fullt självstän-

diga och av varandra oberoende ställning. Om nya fakta av väsentlig betydelse framkom under kammardebatten, torde det vara lämpligare än utnyttja föreliggande möjlighet att yrka återremiss till utskottet än att ändra reglerna för samtidig behandling. De sakkunniga erinrade om den saxning, som förekom i praxis, och ansåg sig icke böra framlägga något förslag till längre gående avsteg från principen om ärendes samtidiga behandling i kamrarna.

Frågan togs därefter upp av 1946 års sakkunniga (SOU 1947: 79 s. 53). Den kunde enligt deras mening betraktas dels som ett konstitutionellt problem, dels som en arbetsteknisk fråga. Från den senare synpunkten kunde vägande skäl tala för att låta den samtidiga behandlingen helt eller delvis ersättas av successiv, så att samma ärende avgjordes på olika dagar i kamrarna. Framför allt skulle därigenom en lättnad vinnas för vederbörande statsråd, som stundom hade stora olägenheter av den nuvarande ordningen. Ur konstitutionell synvinkel tedde sig frågan däremot något annorlunda. Efter att ha återgett vad som uttalats i frågan i SOU 1944: 8 framhöll de sakkunniga, att ej heller de ansåg att de rent praktiska olägenheterna av den gällande regeln eller den omständigheten att denna regel i praxis stundom uppmjukats något motiverade att den samtidiga behandlingen ersattes med en med vårt riksdagsskicks utformning icke helt förenlig successiv behandlingsgång.

I en reservation framhöll herr Håstad, att han inom utredningen påyrkat den ändringen, att betänkanden från ständiga och särskilda utskott borde behandlas först i en kammare och därefter vid närmast följande arbetsplenium i medkammaren, varvid lotten skulle avgöra vilken kammare som skulle erhålla prioritet. Undantag från dessa regler skulle dock vara tillåtet i brådskande fall, t. ex. vid anhopningen mot riksdagens slut. Denna lilla reform skulle icke betyda någon egentlig brytning med hävdvunna former eller rubba kamrarnas grundlagsfästa likställighet. Men den skulle öka statsrådets möjligheter att vid kammardebatterna kontinuerligt bevaka sina propositioner och öka riksdagens utsikter att se det ansvariga statsrådet närvarande i debatter om dennes förslag. Och reformen skulle utan någon direkt försening av arbetet ge riksdagsledamöterna och opinionen en något längre och välbehövlig tid för begründande av utskottsutlåtandena samt därigenom stärka säkerheten mot förhastade beslut i riksdagen.

Frågan om samtidig eller successiv behandling i kamrarna av utskotts-
betänkandena upptogs icke till prövning i samband med 1949 års revision av riksdagens arbetsformer.

Utredningen har, med syfte att förbättra tvåkammerssystemets möjlighet att utgöra en garanti mot förhastade beslut, i del 2 s. 127 f. uttalat sig för en övergång till successiv behandling. Därvid har framhållits att även om ärendena placeras i olika ordningsföljd på kamrarnas föredragningslistor,

fick kammarledamöterna ej den möjlighet till information om vad som skett i medkammaren eller det rådrum för ytterligare överväganden som normalt borde finnas. För detta ändamål syntes en veckas tidsskillnad mellan kamrarnas behandling av samma ärende vara lämplig. Utredningen har vidare uttalat att av hänsyn till principen om kamrarnas lika behörighet borde det icke föreskrivas, att ärendena eller viss grupp av ärenden först skulle upptagas till avgörande i t. ex. andra kammaren. Ärendena borde i stället, för detta första avgörande, fördelas så, att ungefär hälften tilldelades första kammaren och återstoden andra kammaren. Enklast syntes vara att åt talmännen uppdraga att fastställa turordningen för behandlingen av utskottens betänkanden i kamrarna. Talmännen borde därvid tillse att arbetsbelastningen blev någorlunda jämn. Från regeln om att betänkande ej skulle behandlas samtidigt i kamrarna borde dock undantag kunna göras då det gällde brådskande ärenden liksom också vid riksmötets slut. Vidare borde gemensam omröstning ske samtidigt i kamrarna.

Till vad utredningen sålunda anfört skall här fogas, att genom att utskottsbetänkandena skall ingivas till talmännen (se 2 kap. 7 § och 3 kap. 13 §) blir det möjligt för dessa att bestämma vilken kammare som först skall behandla ett betänkande och att, i förekommande fall, besluta om samtidig behandling. För att tidsskillnad i kamrarnas behandling av ett betänkande skall kunna uppnås bör gälla, att betänkande som icke skall behandlas samtidigt i kamrarna ej får, förrän den kammare fattat beslut vilken först skall behandla betänkandet, anmälas vid sammanträde med medkammaren. Ett stadgande härom har upptagits i tilläggsbestämmelserna till 2 §.

Enligt utredningens mening bör ett ärende sägas vara av brådskande natur, då vederbörande utskott föreslagit att ärendet skall avgöras efter endast en bordläggning.

I enlighet med vad nu anförts stadgas i 1 § att utskotts betänkande ej får behandlas samtidigt i kamrarna i annat fall än då så är särskilt stadgat eller då riksmötes avslutande eller ärendets brådskande natur gör sådan behandling erforderlig. På talmännen ankommer att bestämma vilken kammare som först skall behandla betänkandet och att, i förekommande fall, besluta om samtidig behandling.

2 §

Bordläggning. I tilläggsbestämmelserna andra stycket har stadgats, att betänkande som icke skall behandlas samtidigt i kamrarna ej får, förrän den kammare fattat beslut vilken först skall behandla betänkandet, anmälas vid sammanträde med medkammaren. Beträffande motiveringen hänvisas till vad som anförts under 1 §.

8 §

Delgivning av kammares beslut. Jämlikt RO 62 § skall kammares beslut i fråga, som icke rör kammaren enskilt, delgivas medkammaren genom utdrag av protokollet. En sådan bestämmelse torde alltjämt vara erforderlig. I detta sammanhang bör även medtagas en motsvarighet till föreskriften i 10 § av enkammaralternativet, att utskott som berett ärende skall genom protokollsutdrag delgivas riksdagens beslut i ärendet. I 8 § har sålunda stadgats att kammares beslut i ärende skall genom protokollsutdrag delgivas medkammaren, så ock utskott som berett ärendet.

9 §

Sammanjämkning. Nuvarande stadgande angående sammanjämkning är upptaget i RO 63 § andra stycket, vilket lyder: »Stanna kamrarna över någon fråga, däri ständigt eller i dess ställe särskilt tillsatt utskott sig yttrat, uti huvudsakligen eller till vissa delar olika beslut, då skall utskottet söka att de olika meningarna, såvida möjligt är, sammanjämka och med förslag därom till kamrarna inkomma.» Stadgandet är svårtolkat och har i tillämpningen föranlett delade meningar. Praxis torde dock numera vara relativt fast. Sammanjämkning förekommer knappast i ärende som hör till den gemensamma omröstningens område. En inbjudan till den ena kammaren att biträda medkammarens beslut har ansetts såsom förslag till sammanjämkning. Nämnas må vidare att konstitutionsutskottet år 1950 uttalade (utl. nr 9), att RO 63 § icke innehåller något förbud mot upprepade sammanjämkningsförslag. Beträffande antalet sammanjämkningar under senare tid hänvisas till del 2 s. 111.

Med utgångspunkt från att nuvarande praxis alltjämt bör tillämpas stadgas i 9 § att om kamrarna i ärende, vari utskott avgivit betänkande, fattar olika beslut och om utskottet finner sammanjämkning möjlig, skall utskottet framlägga sammanjämkningsförslag. Utskottet äger härvid inbjuda kammare att biträda medkammarens beslut.

10 §

Gemensam omröstning. I fråga om förfarandet vid gemensam omröstning stadgas i RO 65 §, att kamrarna skall var för sig rösta om de olika beslut, vari vardera förut stannat. Den mening som därvid erhåller de flesta ledamöters av båda kamrarna sammanräknade röster gäller som riksdagens beslut. Om vid sammanräkningen rösterna befinnes lika delade, nedlägger andra kammarens talman i en rösturnan en ja-sedel och en nej-sedel, båda lika till storlek och utseende, tryckta och omärkta samt var för sig slutna och hoprullade. Omröstningen avgöres då genom den sedel som en av andra kammarens ledamöter på anmodan av talmannen upptager ur rösturnan.

Enligt RSt 4 § 5 mom. åligger det vederbörande utskott att uppsätta förslag till voteringsproposition för gemensam omröstning. Sedan förslaget godkänts, utsätter talmännen efter överenskommelse dag för omröstning. Vid denna iakttages att votering över varje särskild fråga, som blir föremål för omröstning, bör samtidigt företagas i båda kamrarna. Över varje sådan omröstning i första kammaren skall protokoll genast därefter uppsättas, justeras och avsändas till andra kammaren, där sammanräkningen av båda kamrarnas ledamöters röster verkställs. Utgången av omröstningen meddelas därefter ofördröjligen första kammaren och det utskott som handlagt ärendet. Gemensam omröstning skall sättas främst på föredragningslistan för dagen.

Utredningen. I anslutning till gällande stadganden om gemensam omröstning föreskrives i förevarande paragraf, att kamrarnas beslut skall ställas under omröstning samtidigt i kamrarna. Utgången bestämmes genom enkelt flertal av de i kamrarna sammanlagt avgivna rösterna. Vid lika röstetal företages lottning. Att närmare angiva hur lottning skall ske synes icke vara erforderligt.

Liksom nu bör förslag till omröstningsproposition för gemensam omröstning upprättas av det utskott som berett ärendet. I de fall då det föreligger dubbel utskottsbehandling (finansutskott och finansnämnd) bör omröstningspropositionen upprättas av det utskott som först berett ärendet. Sedan förslaget till omröstningsproposition godkänts av kamrarna, bör talmännen bestämma dag för omröstningen. Sammanräkningen bör ske i andra kammaren i enlighet med nu gällande bestämmelser. Med de enklare regler för föredragningslistans upprättande som utredningen föreslår i 1 kap. 13 § synes det icke påkallat att medtaga en motsvarighet till nuvarande stadgande att ärende angående gemensam omröstning skall sättas främst på föredragningslistan.

Vidare bör gälla att yrkande om misstroendeförklaring skall ställas under omröstning samtidigt i kamrarna.

Paragrafen har avfattats i enlighet med vad nu anförts.

14 §

Meddelande av riksdagens beslut. Paragrafen svarar mot enkammaralternativet 10 §. Stadgandet i sistnämnda paragraf att utskott, som berett ärende, genom protokollsutdrag skall delgivas riksdagens beslut i ärendet har i förevarande alternativ upptagits i 8 §. Att jämte kammarkanslierna bibehålla ett särskilt riksdagens kansli synes icke erforderligt. Skrivelse från riksdagen i ärende, som icke beretts av utskott, föreslås skola uppsättas av första kammarens kansli. Skrivelse bör justeras av båda kamrarna och underskrivas av talmännen.

5 kap. Val inom riksdagen

Val som ankommer på riksdagen bör i ett tvåkammerssystem, liksom för närvarande, förrättas antingen av vardera kammaren för sig, varvid varje kammare utser halva det antal, valet avser, eller av en valnämnd. Val som ankommer på kammare, t. ex. talmansval, bör förrättas av kammaren. Då nuvarande praxis i fråga om vals förebredande fungerat tillfredsställande, synes någon valberedning icke erforderlig. I övrigt uppvisar lagtexten följande avvikelser från enkammaralternativet.

1 §

Valnämnden. I denna inledande paragraf föreskrives att på riksdagen ankommande val förrättas av vardera kammaren för sig eller, då så är särskilt stadgat, av riksdagens valnämnd. I paragrafen upptages vidare bestämmelser angående valnämnden. Den föreslås skola bestå av 24 ledamöter, av vilka vardera kammaren inom sig väljer hälften. Valet förrättas vid första eller andra sammanträdet under lagtima riksmöte och avser tiden intill närmast följande lagtima riksmötes början. För ledamöterna väljes suppleanter till det antal vardera kammaren för sin del bestämmer. Nämnden väljer inom sig ordförande och vice ordförande.

2 §

Tidpunkt för val. Såsom framhållits i del 2 s. 497 bör de val som enligt enkammaralternativet skall förrättas för valperiod, dvs. i regel för en tid av fyra år, jämlikt förevarande alternativ förrättas vid lagtima riksmöte för tiden intill närmast följande lagtima riksmötes början, dvs. i regel för en tid av ett år. I förevarande paragraf stadgas, att sådant val vid lagtima riksmöte skall förrättas så snart ske kan å tid som kammaren bestämmer.

3 §

Val med gemensam lista. Enligt enkammaralternativet ankommer det på ledamöterna i valberedningen att pröva och godkänna gemensam lista för val. Denna uppgift bör i förevarande alternativ tillkomma kammarens ledamöter i valnämnden.

5 §

Talmansval. Sådant val bör, såsom anförts i del 2 s. 497, förrättas vid varje lagtima riksmöte.

6 §

Utskottsval. Sådant val bör, såsom framhållits i del 2 s. 498, förrättas vid

varje lagtima riksmöte. Utredningen föreslår följande ledamotsantal i de olika utskotten.

Finansnämnden	20
Utrikesutskottet	16
Konstitutionsutskottet	16
Finansutskotten 7 × 12	84
Lagutskotten 3 × 16	48
Allmänna beredningsutskottet	16
	Summa 200

Sammanlagda antalet ordinarie utskottsplatser enligt utredningens förslag blir sålunda 200, vilket innebär en ökning med sex i jämförelse med vad nu gäller.

Liksom nu bör gälla att antalet suppleanter i utrikesutskottet skall vara åtta från vardera kammaren samt att vardera kammaren i övrigt äger utse det antal suppleanter den själv bestämmer.

7 §

Val av ledamöter i riksrätten. Sådant val bör förrättas av riksdagens valnämnd.

8 §

Val av riksdagens ombudsmän. Sådant val bör förrättas av riksdagens valnämnd och bör kunna ske även under tid då riksmöte ej pågår. Entledigande av ombudsman eller ställföreträdare bör ske på hemställan av lagutskott. Det bör liksom nu föreskrivas att vid val av ombudsmän och ställföreträdare gäller samma bestämmelser som för val av talmän.

9 §

Val av riksdagens revisorer. Sådant val bör gälla för en tid av fyra år. Vardera kammaren bör utse sex revisorer.

10 §

Val av riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige. Nuvarande principer för val av riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige bör i princip bibehållas. Valet bör förrättas av riksdagens valnämnd och gälla intill dess nytt val förrättats under tredje året efter valet. Två av fullmäktige i riksbanken och två av fullmäktige i riksgäldskontoret bör årligen avgå.

11 §

Val av ledamöter i riksdagens löne delegation. Sådant val bör avse viss förhandling eller viss tid under valperioden till andra kammaren. Delega-

tionen bör bestå av sexton ledamöter, av vilka vardera kammaren inom sig väljer hälften.

13 §

Kompletteringsval. Det stadgas här att det ankommer på kamrarna och riksdagens valnämnd att förrätta erforderliga kompletteringsval. Såsom efterträdare bör kunna väljas person från annan partigrupp än den avgångne, om så enhälligt föreslagits av kammarens ledamöter i riksdagens valnämnd.

6 kap. Förvaltningsbestämmelser

Det bör ankomma på vardera kammaren att välja sin sekreterare. Sådant val bör ske vid lagtima riksmöte och avse tiden intill närmast följande lagtima riksmötes början. Det sagda medför ändringar i 1 och 7 §§.

I fråga om val av ledamöter jämte suppleanter i riksdagens förvaltningsdelegation stadgas i 3 §, att vardera kammaren skall vid lagtima riksmöte för tiden intill närmast följande lagtima riksmötes början välja fyra ledamöter jämte en suppleant för envar av dem att under ordförandeskap av äldste talmannen utgöra riksdagens förvaltningsdelegation. Äldste talmannen bör för visst fall eller för viss tid kunna överlåta ordförandeskapet på medkammarens talman.

Beträffande val av ledamöter av styrelsen för riksdagens kontor föreskrives i 4 §, att vardera kammaren inom sig väljer två ledamöter samt att valet skall förrättas vid lagtima riksmöte för tiden intill närmast följande lagtima riksmötes början. Val av suppleanter sker i samma ordning.

Val av de två ledamöterna jämte suppleanter av styrelsen för riksdagsbiblioteket och riksdagens upplysningstjänst förrättas enligt 5 § av riksdagens valnämnd. Hinder bör icke möta att valet, liksom nu, förrättas för en tid av fyra år.

Åtal enligt 7 § andra stycket beslutas av lagutskott. I grunderna för ärendenas fördelning mellan lagutskotten synes böra angivas, vilket lagutskott, som skall besluta sådant åtal.

I övrigt avviker förevarande kapitel icke från motsvarande kapitel i enkammaralternativet.

Vissa frågor rörande arbetsförhållandena inom riksdagen

I utredningens direktiv framhålles vikten av att »en nära kontakt upprätthålles mellan väljare och valda». Därefter anföres följande: »Till kontaktproblemen hör även att skapa garantier för en allsidig information av väljarkåren. De moderna propagandamedlens utveckling gör det till en angelägen uppgift att trygga alla gruppers möjlighet att förmedla sina uppfattningar till medborgarna. Önskemålet att främja en närmare kontakt mellan väljare och valda kan måhända främjas även genom andra åtgärder än sådana som ligger på det valrättsliga planet. För detta syfte kan sålunda folkrepresentationen behöva större administrativa och ekonomiska resurser än de nuvarande.»

Material till belysning av de i direktiven nämnda frågorna har utredningen erhållit på olika vägar. I maj 1957 tillställde utredningen riksdagens ledamöter ett frågeformulär, i vilket berördes bland annat olika spörsmål angående behov av skrivhjälp, kontakt med valmän och kommunala uppdrag. Frågeformuläret och de erhållna svaren redovisas i del 4, Bilaga 8. Vid samma tid anhöll utredningen genom skrivelse till partigrupperna i riksdagen att få del av deras allmänna synpunkter på frågan om folkrepresentationens administrativa och ekonomiska resurser, särskilt i vad angår partigruppernas verksamhet. Svaren från partigrupperna återges i Bilaga 9. Därjämte har utredningen mottagit framställning från riksdagens kristna grupp avseende behov av andaktsrum. Nämnas må vidare att utredningen utnyttjat en av riksdagens upplysningstjänst gjord sammanställning belysande parlamentsledamöternas arbetsförhållanden m. m. i vissa främmande länder.

I skrivelse till riksgäldsfullmäktige i oktober 1958 begärde utredningen upplysning rörande vissa lokalfrågor i riksdagshuset, i första hand sådana som ägde samband med en eventuell övergång till enkammersystem. Fullmäktiges svar på denna skrivelse och det på fullmäktiges uppdrag utarbetade preliminära ombyggnadsförslaget redovisas i Bilaga 10. Tillfogas må att kontakt tagits även med företrädare för kommittén för utredning av riksdagsledamöternas bostadsfråga m. m.

I föreliggande sammanhang må slutligen erinras om att utredningen i skrivelse i november 1959 till chefen för finansdepartementet hemställt, att den officiella statistiken över 1960 års riksdagsval skulle kompletteras med vissa data grundade på intervjuer med ett stickprov av de röstberät-

tigade. Den begärda kompletteringen kom till stånd. Då det, icke minst från de synpunkter som beröres i direktiven, måste anses värdefullt att vinna ökad kunskap om valmännens beteende, information osv., anser utredningen att statistiken rörande riksdagsvalen även i fortsättningen bör kompletteras på motsvarande sätt.

Riksdagens upplysningstjänst

I skrivelse den 3 mars 1955 till den dåvarande riksdagsbiblioteksutredningen tog utredningen upp frågan om en utvidgning av riksdagsbibliotekets verksamhet. Man borde enligt utredningens mening i vårt land, ehuru i mindre format, pröva en anordning liknande Legislative Reference Service vid den amerikanska kongressens bibliotek. Ramen för de tjänster riksdagsbiblioteket erbjöd borde därför vidgas så att riksdagens ledamöter kunde få hjälp icke blott med anvisning av litteratur utan även med insamling och sammanställning av sakupplysningar av skilda slag. Den föreslagna verksamheten borde upptagas enbart på försök och i liten skala. Riksdagsbiblioteksutredningen uttalade att detta uppslag förtjänade att prövas, och i anslutning härtill beslöt riksdagsbibliotekets styrelse att efter påskferierna 1955 på försök införa en särskild upplysningstjänst.

Den sålunda inledda försöksverksamheten med en till riksdagsbiblioteket anknuten upplysningstjänst för riksdagens ledamöter har därefter fortsatt. Beträffande de regler enligt vilka verksamheten bedrivits må nämnas, att i ett första provisoriskt reglemente föreskrevs att upplysningstjänsten skall biträda riksdagens ledamöter vid insamling av sakuppgifter i frågor, som är under behandling i riksdagen eller som någon ledamot önskar bringa inför denna. I praxis har man icke ingått på någon prövning av de framställda spörsmålens omedelbara samband med riksdagsfrågor utan tjänsten står till förfogande i spörsmål av betydelse för riksdagsledamöternas »offentliga verksamhet». Endast i mycket begränsad utsträckning har upplysningstjänsten hittills prövat möjligheten att utan direkt beställning tillhandahålla riksdagens ledamöter informationsmaterial av mera allmänt intresse, exempelvis voteringsammansättningar. Som allmän regel gäller att upplysningstjänsten skall vara politiskt objektiv, dess personal får ej utnyttjas för direkt författande av motioner, interpellationer, reservationer eller anföranden. Förfrågningar som kräver mer tidsödande efterforskningar kan endast besvaras, om de icke obehörigen inkräktar på den övriga verksamheten. Omfattningen av den verksamhet upplysningstjänsten bedrivit belyses av följande uppställning.

Antalet förfrågningar hos upplysningstjänsten var, såsom framgår av dessa uppgifter, ganska måttligt under de första åren men har sedan dess starkt vuxit. Särskilt är ökningen av antalet frågor under de två senaste redovisade åren påtaglig. Bland frågeställarna återfanns enligt verksamhetsberättelsen för år 1962 över hälften av riksdagens ledamöter. Det har

År	Totalantalet frågor	Härav skriftligt besvarade
1955	81	46
1956	95	59
1957	152	36
1958	237	68
1959	303	99
1960	412	174
1961	618	281
1962	999	425

också konstaterats att de mera kvalificerade frågornas andel av det totala antalet beställningar vuxit. En annan utvecklingstendens är att frågefrequensen blivit något jämnare fördelad över riksdagens sessionstider och att upplysningstjänsten numera användes i viss utsträckning även mellan sessionerna. Arbetet med uppgörande av registren till riksdagstrycket — ett arbete som till väsentliga delar är förlagt till tiden mellan sessionerna — utföres numera av upplysningstjänsten.

Under senare år har en viss förstärkning av riksdagsbibliotekets personal genomförts med särskild hänsyn till upplysningstjänstens behov. I bankoutskottets av riksdagen godkända utlåtande 1961: 19 förklarade utskottet sig sålunda anse den av upplysningstjänsten bedrivna verksamheten värdefull och utskottet kunde tänka sig en utbyggnad av den hjälp, som i dessa former lämnades den enskilde riksdagsledamoten. I utlåtande 1962: 32 erinrade utskottet åter om det allmänt vitsordade behovet av upplysningstjänsten men betonade, att i avvaktan på författningsutredningens förslag någon definitiv ståndpunkt till upplysningstjänstens organisation och ställning i förhållande till biblioteket icke lämpligen borde fattas; upplysningstjänstens arbete syntes sålunda tillsvidare böra fortgå i de former som hittills tillämpats och ökning av personalen ske genom inrättande av extra tjänster. Även 1963 godkände riksdagen vissa förslag åsyftande en förstärkning av upplysningstjänstens personal (jfr BU utl. nr 21). Denna personal omfattar nu en föreståndare, bibliotekarie i Ag 25, en byråsekreterare i Ag 21, en assistent i reglerad befordringsgång samt ytterligare en assistent under sessionstid. Därtill kommer personal för skrivarbete och expeditivaktsysslor.

Enligt utredningens mening kan det nu ej råda något tvivel om att den upplysningstjänst för riksdagens ledamöter som på försök inrättades 1955 visat sig fylla ett väsentligt och varaktigt behov. Dess tjänster har efterfrågats i allt större utsträckning och samtliga riksdagsgrupper har i skrivelse till utredningen förordat en förstärkning av upplysningstjänsten. Tiden synes därför vara inne att ge denna verksamhet en mera fast organisation och personella resurser svarande mot nu anmälda behov. För att tillgodose den erforderliga specialiseringen i fråga om den experthjälp som

skall stå riksdagsledamöterna till buds torde som ett minimum krävas att, vid sidan om föreståndartjänsten, finnes tre kvalificerade befattningshavare inriktade på skilda områden. Därutöver bör assistenter kunna anställas i den omfattning förhållandena påkallar. För en verksamhet av detta slag är, det bör särskilt understrykas, tillgången på kvalificerad personal av avgörande betydelse. Saknas sådan personal, lönar det sig ej att begära hjälp av upplysningstjänsten i mera krävande sammanhang; finns kvalificerad personal att tillgå, blir det däremot naturligt att utnyttja den även för mera omfattande uppgifter. Utan att ingå på frågan om berörda tjänsternas lönegradsplacering vill utredningen endast erinra om lönefrågans vikt med hänsyn till angelägenheten av att till upplysningstjänsten förvärva lämpliga befattningshavare.

Utredningens förslag rörande upplysningstjänstens personalorganisation står i visst samband med vad som nedan anföres om partigruppernas sekretariat. Förslaget förutsätter att dessa sekretariat, direkt eller indirekt, skall kunna utnyttja upplysningstjänsten. Möjligt är att bland annat härigenom kraven på upplysningstjänsten inom en nära framtid blir så stora att den förordade personalförstärkningen kommer att framstå som otillräcklig. Eftersom utredningens förslag i övrigt förutsätter en förstärkning av den tjänstemannakår som står till riksdagens förfogande — bland annat gäller detta utskottens kanslier — torde emellertid den samlade effekten av de olika åtgärderna böra avvaktas, innan en ytterligare utbyggnad av upplysningstjänsten överväges.

Den allmänna uppläggning som verksamheten vid riksdagens upplysningstjänst under de gångna åren erhållit synes utredningen vara ändamålsenlig och väl avvägd. Hittills tillämpade, av biblioteksstyrelsen beslutade provisoriska reglemente bör ersättas av ett av riksdagen antaget reglemente. Även om upplysningstjänstens personal i stor utsträckning utnyttjar bibliotekets resurser, är de uppgifter som denna personal ställs inför och de kvalifikationskrav den skall uppfylla väsentligen andra än de som möter inom den vanliga bibliotekskarriären. Organisatoriskt sett synes därför upplysningstjänsten böra bilda en i förhållande till riksdagsbiblioteket självständig enhet. Garantier för erforderlig samordning av upplysningstjänstens och bibliotekets verksamhet bör lämpligen kunna skapas genom att upplysningstjänsten står under ledning av samma styrelse som riksdagsbiblioteket (se FRO 6 kap. 5 §). Framhållas må slutligen, att i samband med en utbyggnad av upplysningstjänsten dess lokalbehov också måste tillgodoses.

Sekreterare hos riksdagens partigrupper

Såsom framgår av partigruppernas yttranden har olika meningar framförts angående frågan om statsbidrag till gruppsekretariatens verksamhet. Medan centerpartiets riksdagsgrupp förordar att kostnaderna för en eller

två sekreterare hos varje riksdagsgrupp bestrides av allmänna medel och den socialdemokratiska riksdagsgruppens förtroenderåd anser att frågan om statsbidrag till gruppsekretariaten förtjänar övervägas, intar riksdagshögerens förtroenderåd en avvisande hållning till förslag i denna riktning under hänvisning till vikten av partigruppernas självständighet och till allmänna principiella skäl.

Den större frågan om finansieringen av partiernas politiska propaganda har författningsutredningen icke ansett sig böra taga upp till behandling (jfr del 2 sid. 50 f.). Enligt utredningens mening är det främst i samband med denna fråga som de principiella synpunkterna aktualiseras. Gruppsekretariaten sysslar med beredning av riksdagsärenden, både sådana som berör hela gruppen och sådana som tages upp av enskilda medlemmar. Då det är ett allmänt intresse att folkrepresentanterna vid sitt arbete i riksdagen erhåller så kvalificerat biträde som möjligt, synes det naturligt att denna verksamhet främjas genom statligt stöd. Uppenbarligen bör stödet ej utgå på ett sådant sätt att partigruppernas självständighet på något sätt beskäres.

Den enklaste formen för statligt bidrag till partigruppsekretariatens verksamhet kan synas vara, att till varje grupp av en viss storlek ställes ett anslag till fri disposition. Mot en sådan anordning kan dock invändas, att det förekommer att samma personer är verksamma både inom gruppsekretariat och partiernas riksorganisationer och att man på angivet sätt över huvud ej kan erhålla egentliga garantier för att medlen användes för att skaffa avsedd kvalificerad sekreterarhjälp. Utredningen har därför, efter övervägande av olika uppslag, stannat vid att förorda följande lösning: Varje partigrupp av den storlek att den är representerad i riksdagsutskott äger rätt att under riksmöte erhålla biträde av en sekreterare som avlönas av statsmedel; sekreteraren anställs av riksdagens kontor på förslag av vederbörande riksdagsgrupp och enligt de anställningsvillkor kontoret fastställer. En dylik anordning är enligt utredningens mening ägnad att undanröja de betänkligheter av skilda slag som användande av statsmedel i detta sammanhang på vissa håll uppväckt. Att *en* kvalificerad sekreterare för varje större partigrupp i riksdagen ansetts vara tillfyllest bör ses mot bakgrunden av förslaget om förstärkning av upplysningstjänsten.

Skrivhjälp

Av svaren på frågeformuläret till riksdagens ledamöter framgår att sextiofem procent av de svarande anser sig ha behov av skrivhjälp, de flesta av dem mellan en till tre timmar per vecka. Flertalet riksdagsgrupper uttalar också önskemål om att skrivhjälp ställes till förfogande.

Enligt utredningens uppfattning kan någon tvekan ej råda om att riksdagens ledamöter bör ha tillgång till kostnadsfri skrivhjälp. Sådan hjälp

erfordras icke blott för det interna riksdagsarbetet utan även för ledamöternas förbindelser utåt, t. ex. med valmän, partiorganisationer och myndigheter. Härvid må erinras om att det av utredningen föreslagna personvalsystemet förutsätter en intensifiering av kontakten mellan väljare och valda. Skrivhjälp bör alltså finnas tillgänglig inom riksdagen. Det synes vidare rimligt och praktiskt att skrivhjälp kan ställas direkt till gruppsekretariatens förfogande. Givetvis bör denna hjälp ej utnyttjas för uppgifter som normalt ankommer på partiernas riksorganisationer. Erforderlig skrivpersonal bör anställas av riksdagens kontor.

Arbetsrum för riksdagens ledamöter

Antalet rum i riksdagshuset som kan disponeras enskilt av riksdagens ledamöter var 35 under vårsessionen 1963, vartill kom 6 statsrådsrum. Av de 35 rummen var emellertid 20 reserverade för vissa ledamöter såsom talmän, utskottsordförande och partiledare. Endast 15 rum stod sålunda till de cirka 350 övriga riksdagsledamöternas disposition, dvs. ett rum på drygt 20 ledamöter. Som jämförelse kan nämnas att totalt förfogar det danska folketinget över 75 arbetsrum för de 179 ledamöterna, den finska riksdagen har 50 rum för 200 ledamöter och det norska stortinget har 103 rum för 150 ledamöter.

Samtliga partigrupper har i sina skrivelser framhållit behovet av ökat antal arbetslokaler för de enskilda riksdagsledamöterna. Utrédningen anser för sin del att en radikal förbättring av situationen på detta område måste genomföras. Den nedan närmare berörda planen för ombyggnad av riksdagshuset vid en övergång till enkammarssystem skulle enligt den preliminära planlösningen ge totalt 70 dagerbelysta arbetsrum för riksdagsledamöter, vartill skulle komma ett mindre antal rum utan dager, användbara för tillfälligt arbete eller vila. Utrédningen anser emellertid att, därest det av byggnadstekniska skäl ej är möjligt att gå längre, som ett minimikrav bör uppställas att i genomsnitt ej fler än två ledamöter skall behöva dela ett rum. Även med den begränsning av ledamotsantalet som enkammaralternativet förutsätter skulle detta innebära ett behov av sammanlagt omkring 150 arbetsrum. Härigenom aktualiseras, utöver vad som kan påkallas av lokalbehovet i övrigt, frågan om riksdagens övertagande av riksbankens hus (jfr BU 1962: 4). Enligt utredningens mening skulle ett sådant övertagande innebära ett väsentligt bidrag till lösningen av riksdagens lokalproblem.¹

Riksdagshusets ombyggnad vid övergång till enkammarssystem

Beträffande det på riksgäldsfullmäktiges uppdrag utarbetade preliminära förslaget till ombyggnad av riksdagshuset vid övergång till enkammarssystem anför fullmäktige bland annat följande:

¹ Efter utredningens behandling av dessa spörsmål har kommittén för utredning av riksdagsledamöternas bostadsfråga m.m. den 11 juli 1963 framlagt ett betänkande (stenc.), vari bl.a. även arbetsrumsfrågan närmare beröres.

Utredningen visar, att det är möjligt att inom riksdagshuset anordna en ny plenisal med bekväm plats för cirka 300 ledamöter ävensom för statsråden samt departements- och utskottstjänstemän. Enligt utredningsmännens förslag skulle den nya plenisalen anordnas inom det område i riksdagshusets södra del, som nu inrymmer andra kammarens plenisal jämte därtill anslutna sekundära utrymmen och ljusgårdar, vilket nödvändiggör utrivning av den inre del av huset, som ligger inom södra gårdssystemet, från källarplanet upp till taket. I byggnadens norra del skulle första kammarens plenisal bibehållas och förslagsvis användas såsom partilokal och kongressal. Några nämnvärda ingrepp i denna del av byggnaden skulle sålunda ej erfordras. Utskottsvåningen skulle likaså lämnas i huvudsak intakt. Genom förslaget realiserande skulle vinnas en rationell lokaldisposition samt snabba och bekväma kommunikationer emellan de olika våningsplanen i husets mittparti ävensom en väsentlig utökning av antalet arbetsrum för riksdagsledamöter m. fl. Även andra trängande lokalanspråk, bl. a. från statsrevisorerna och pressen, torde därigenom kunna finna en ändamålsenlig lösning. (Angående ytterligare detaljer i ombyggnadsförslaget hänvisas till Bilaga 10.)

I skrivelsen ansluter sig fullmäktige till utredningsmännens uppfattning, att ombyggnaden bör utföras efter det att sista riksdagen med två kamrar upplösts och jämväl till deras mening, att rikssalen är den lämpligaste lokalen för riksdagsplena under ombyggnadstiden.

Fullmäktige anför vidare att, därest författningsutredningen förordar införande av ett enkammarssystem, det torde »böra ankomma på fullmäktige att för tids vinnande efter erhållen kännedom härom och utan att avvakta ett riksdagsbeslut i ämnet, hos riksdagen begära bemyndigande att vidtaga de projekterings- och andra förberedande åtgärder, som kan befinnas erforderliga för att möjliggöra ett omedelbart igångsättande av arbetena med riksdagshusets ombyggnad, så snart enkammarssystemet blivit i vederbörlig ordning stadfast, och därjämte skapa förutsättningar för att riksdagsarbetet skall kunna fortgå under ombyggnadstiden med minsta möjliga störningar».

Det sålunda utarbetade preliminära ombyggnadsförslaget jämte tillhörande ritningar och modell har av utredningsmännen närmare presenterats för författningsutredningen. Förslaget visar hur man inom den nuvarande riksdagshusbyggnaden, på sätt som lämnar icke oväsentliga delar av byggnaden i huvudsak orörda, kan bereda plats för en kammare av den storleksordning utredningens enkammaralternativ förutsätter samt hur man i samband därmed genom en allmän modernisering av huset kan tillgodose vissa andra lokalönskemål och behovet av förbättrade kommunikationer inom byggnaden; däremot bygger förslaget ej på någon mera allmän inventering av olika inom riksdagen förekommande lokalbehov. Utredningen har fått den uppfattningen att förslaget är väl ägnat att läggas till grund för utformningen av en slutlig ombyggnadsplan vid övergång till enkammarriksdag. Vidare synes det rimligt att en ombyggnad verkställas först efter det att tvåkammarriksdagen upphört att fungera

men att oberoende härav det fortsatta planeringsarbetet igångsättes på tidigast möjliga stadium.

I anslutning till ombyggnadsförslaget vill utredningen också framhålla angelägenheten av att erforderligt lokalutrymme inom riksdagshuset beredes pressen, ljudradion och televisionen. Det bör också vara möjligt att vid en ombyggnad — i enlighet med önskemål som riksdagens kristna grupp framfört till utredningen — anordna ett med lämplig inredning försedd andaktsrum inom riksdagens lokaler.

Reservationer och särskilda yttranden

I det följande återges de reservationer och särskilda yttranden som hänföra sig till stadganden i förslaget till riksdagsordning.

Reservationer och särskilda yttranden avseende valsystem m. m., folkomröstning, statsformen och regeringens beslutsformer har redovisats i del 1 s. 49 ff. Reservationer och särskilda yttranden avseende förslaget till regeringsform i övrigt har redovisats i del 2 s. 520 ff.

1 kap. 4 §

Särskilt yttrande av herrar Rudholm, Stjernquist och Westerståhl

Enligt första stycket pågår riksmöte så länge riksdagen finner det erforderligt. I andra stycket regleras ett specialfall, nämligen att regeringen, om urtima val beslutats, äger avbryta riksmöte under återstående del av valperioden. Därefter följer i tredje stycket ett stadgande, att lagtima riksmöte som inletts den 15 oktober avslutas senast den 15 maj följande år, såvida riksdagen icke beslutar annorlunda.

Den lagtekniska konstruktionen är enligt vår mening otillfredsställande. Först fastslås som huvudprincip, att riksmöte pågår så länge riksdagen finner det erforderligt. Därefter göres undantag för själva normalfallet, dvs. lagtima riksmöte som inledes den 15 oktober. Sådant riksmöte skall avslutas senast å viss dag, den 15 maj följande år. Till sist innehåller undantagsbestämmelsen en möjlighet till undantag från undantaget med orden »såvida riksdagen icke beslutar annorlunda».

Det synes för övrigt icke lämpligt att i riksdagsordningen ange en viss dag såsom sista dag för riksmöte. Önskar riksdagen av arbetstekniska eller andra skäl att det i god tid fastställs en viss dag såsom sista dag för riksmötet, bör beslut härom fattas vid varje särskilt riksmöte. Därigenom blir det möjligt att taga hänsyn till den skiftande arbetsbelastningen under olika år. I förevarande paragraf bör därför stadgas, att riksmöte pågår så länge riksdagen finner det erforderligt, dock längst till och med dagen före nästa lagtima riksmötes början. Från denna regel bör uppställas endast det undantaget, att regeringen äger efter urtima val under återstående del av valperioden avbryta riksmöte.

1 kap. 8 §

Reservation av herrar Ahlqvist och Hallén

Enligt paragrafen får talmannen ej deltaga i överläggning, omröstning eller val, och enligt 20 § samma kap. skall ersättare för talmannen alltid inkallas, medan ersättare för vice talman må inkallas då den senare tjänstgör såsom talman.

Vi kan ej ansluta oss till utredningens uppfattning på denna punkt. Enligt vår mening har utredningen ej anfört några bärande skäl för att ånyo ändra ifrågakarande författningsregel och placera talmannen i annat läge än vad utredningen exempelvis föreslår skall gälla för statsråd, som tillika valts till riksdagsledamot. Vi anser det vara principiellt oriktigt att en person, som valts till riksdagsman i vanlig ordning, skall vara berövad rätten att deltaga i ärendenas avgörande. Denna möjlighet bör ej vara oförenlig med de vidgade befogenheter, som talmannen skall få enligt utredningens förslag. Utredningen har ej dragit den rätta slutsatsen av sitt resonemang, när man vid lika delade röster tillerkänner talmannen utslagsröst. Även vi anser att talmannen i detta läge bör ha utslagsröst, men denna synes naturligare att förena med generell rösträtt i likhet med motsvarande stadganden i kommunallagarna.

En särskild svårighet med den av utredningen förordade konstruktionen sammanhänger med frågan om ersättares inkallande för vice talman, när denne — såsom lätt kan bli fallet — med kort varsel måste tjänstgöra som talman. Om ordinarie talman däremot har rösträtt betyder detta att även tjänstgörande vice talman bibehåller sin rösträtt, vilket i sin tur innebär att ersättare ej heller behöver inkallas för den sistnämnde.

Med hänvisning till vad som ovan anförts föreslår vi dels att talmannen i likhet med nu gällande regler har rösträtt vid ärendenas avgörande i riksdagen, och dels att ersättare för ledamot som valts till talman inkallas enligt samma bestämmelser, som gäller för övriga riksdagsmän. Utredningens förslag om talmans rätt att avgiva röstförklaring bör i enlighet härmed utsträckas att omfatta alla omröstningar.

1 kap. 15 §

Reservation av herrar Dahln, Wahlund och Wrigstad

I tillägsbestämmelserna till 1 kap. 15 § heter det: »Statsråd äger bemyndiga statssekreterare att i hans ställe vid sammanträde lämna riksdagen upplysningar.»

Liksom i författningsutredningens tidigare avgivna betänkande om regeringsarbetet (SOU 1958: 14) anmäler vi på denna punkt avvikande mening. Hittillsvarande system — att departementspersonal funnits tillgänglig och fortlöpande kunnat förse vederbörande statsråd med allt behövt material för dennes egna inlägg — har i stort sett fungerat tillfredsstäl-

lande. En reform är därför icke av erfarenheten påkallad, detta så mycket mindre som ej heller statssekreteraren alltid är den person, som står primärupplysningarna närmast. Även statssekreteraren kan — såsom framgick av det tidigare betänkandet om regeringsarbetet — i sin tur behöva suppleras med informationer från t. ex. rättsavdelningschefen eller expeditionschefen eller särskilt förordnad föredragande.

Under sådana förhållanden talar all rimlighet för att bevara kravet att statsrådet ensamt skall företräda sitt departement, varigenom den parlamentariska ansvarigheten även i det direkta mötet med folkrepresentationen oinskränkt markeras. Samtidigt undviks alla de komplikationer i fråga om formerna för statssekreterares yttranderätt (möjligheten att ta ordet när som helst, obegränsad replikrätt osv.), vilka annars omedelbart inträder.

1 kap. 18 §

Reservation av herrar Dahln, Wahlund och Wrigstad

I paragrafen stadgas att statsråd äger ta till orda oberoende av talarordningen. Denna rätt är naturlig. För att inom folkrepresentationen skapa någorlunda likvärdiga arbetsvillkor mellan regering och opposition bör samma rätt emellertid uttryckligen tillerkännas även gruppledarna inom samtliga i riksdagen representerade partier eller annan talesman som riksdagsgruppen därtill utser.

1 kap. 20 §

Reservation av herrar Dahln och Wahlund

I norska stortinget gäller för ledamot som är statsråd att ersättare skall inkallas. Denne fungerar då under hela den tid den ordinarie ledamoten är statsråd. Skälet härför är att eftersom de flesta ärenden som behandlas är regeringsförslag synes det olämpligt att personer som i förväg genom sin ställning som regeringsmedlemmar är bundna, skall deltaga i besluten härom.

Samma princip bör tillämpas i vårt land. Även om i de flesta fall inte någon väsentlig skillnad skulle inträda med denna ordning, vore det dock tillfredsställande om den infördes, vilket vi alltså föreslår.

Särskilt yttrande av herrar Dahln, Rudholm, Stjernquist och Westerståhl

I 1 kap. 19 § och 20 § första stycket stadgas att ledamot efter ansökan må beviljas ledighet från riksdagsarbetet samt att talmannen skall, om så erfordras, inkalla ersättare för ledamot. I tilläggsbestämmelserna till 19 § anges att skälet för ledighetsansökan skall angivas.

Enligt vår uppfattning bör mer preciserade villkor uppställas för ledighet som kan föranleda att ersättare inkallas. Riksdagen ådrar sig en extra

utgift då ersättare inkallas. Redan detta synes utgöra tillräckligt skäl för att villkor bör uppställas. Därtill kommer att en enskild ledamot kan tänkas utsättas för påtryckning att vara borta från omröstning så att en ersättare med en för ett parti eller påtryckningsgrupp mer tilltalande åsikt inkallas. Om särskilt angivna skäl måste anges för sådan ledighet som skall berättiga till inkallande av ersättare, erhåller ledamoten visst skydd. Vi föreslår att stadgandet i 1 kap. 20 §, första stycket gives följande lydelse.

Har ledamot på grund av sjukdom, offentligt uppdrag eller annan angelägenhet av vikt beviljats ledighet från riksdagsarbetet, må talmannen inkalla ersättare.

2 kap. 5 §

Särskilt yttrande av herrar Rudholm, Stjernquist och Westerståhl

Enligt nu gällande bestämmelser löper efter statsverkspropositionens avlämnande en allmän motionstid om femton dagar. I paragrafens första stycke föreslås, att det vid början av lagtima riksmöte skall finnas en allmän motionstid om två veckor. Lagtima riksmöte inledes regelmässigt i mitten av oktober. Vid denna tidpunkt föreligger ännu icke budgetpropositionen; den skall enligt förslaget avlämnas senast den 15 december. Följdmotioner till budgetpropositionen skall enligt paragrafens andra stycke kunna avlämnas inom trettioen dagar. Utredningens förslag innebär sålunda, att motion avseende statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret skall kunna avlämnas icke blott under en månad efter budgetpropositionens avlämnande utan även under två veckor i oktober, dvs. under tid då budgetarbetet pågår inom departementen. Att sådan motion kan avgivas innan budgetpropositionen avlämnats är enligt vår mening varken behöfligt eller lämpligt. Behandlingen av de budgetmotioner, som väckes under den allmänna motionstiden, bör nämligen icke påbörjas, förrän budgetpropositionen samt följdmotionerna till denna avlämnats. Och det kan icke anses vara en tillfredsställande ordning att motioner väckes enbart i syfte att söka påverka det under denna tid pågående budgetarbetet inom departementen.

Vi förordar därför att paragrafens första stycke erhåller följande lydelse: Vid lagtima riksmöte må motion avlämnas inom två veckor från den dag då riksmötet inlests. Sådan motion må dock ej avse statens inkomster och utgifter för det närmast följande budgetåret.

Särskilt yttrande av herrar Rudholm, Stjernquist, Westerståhl och Wrigstad

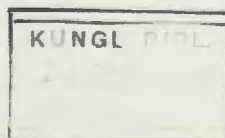
Enligt fjärde stycket i denna paragraf må motion i frågor som omedelbarligen föranledes av något av riksdagen fattat beslut eller av annan under riksmötet inträffad händelse avlämnas, så länge lagtima riksmöte pågår.

Stadgandet, som övertagits från nuvarande RO 55 §, är synnerligen svårtolkat. Praxis har varit mycket restriktiv. Då under senare tid motioner med stöd av detta stadgande någon enstaka gång tillåtits, har man knappast handlat konsekvent. Interpellations- och frågesmålsinstituten, liksom utskottens initiativrätt, synes erbjuda tillräckliga garantier för att sådana »inträffade händelser», som föranlett motioner, skall kunna upptagas till behandling i riksdagen. Vi får därför förorda, att paragrafens fjärde stycke utgår.

2 kap. 6 §

Särskilt yttrande av herrar Rudholm, Stjernquist och Westerståhl

Enligt andra stycket i denna paragraf gäller för sådant urtima riksmöte, som inkallats på begäran av minst en tredjedel av riksdagens ledamöter, att motion i fråga som föranlett kallelse till riksmötet må avlämnas inom fyra dagar från den dag, då riksmötet inletts. Denna bestämmelse kan innebära en mycket vidsträckt motionsrätt, eftersom det angivna skälet för riksmötets inkallande kan formuleras mycket vidsträckt, t. ex. »det ekonomiska läget», och således medföra en mera vittgående motionsrätt än vid urtima riksmöte i andra fall. Genom att framställa interpellationer, frågor eller yrkande om misstroendeförklaring torde utan vidare de ledamöter, som begärt det urtima riksmötet, kunna få till stånd en riksdagsdebatt om de frågor, som de önskar få behandlade. Vi föreslår därför att paragrafens andra stycke utgår.



NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1963

1. Øresunds-forbindelsen. 1. del.

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Utlännings tillträde till offentlig tjänst. [7]
Författningsutredningen VI. Sveriges statsskick.
Del 1. Lagförslag. [16] Del 2. Motiv. [17] Del 3.
Motiv. Förslag till riksdagsordning. [18]

Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltningens organisation och personal-
behov. [3]
Administrativ organisation inom utrikesförvalt-
ningen. [4]

Försvarsdepartementet

Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. [5]

Finansdepartementet

Preliminär nationalbudget för år 1963. [8]
Undersökning av taxeringsutfallet. [14]

Ecklesiastikdepartementet

En teknisk institution inom Stockholms universi-
tet. [1]
1955 års universitetsutredning VII. 1. Universitetens
och högskolornas organisation och förvaltning. [9]
2. Universitetsväsendets organisation. [10]
Utbildning av lärare för jordbruk och skogsbruk
samt fortbildning av lärare i yrkesämnena. [13]
1960 års gymnasieutredning. 1. Vägen genom gym-
nasiet. [15]

Handelsdepartementet

Översättning av fördrag angående upprättandet av
Europeiska ekonomiska gemenskapen och tillhö-
rande dokument. [12]

Inrikesdepartementet

Kommunalförbundens lånerätt. [2]
Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och
Malmöområdena. [8]
Uppehållstillstånd m. m. för utländska studerande.
[11]

