

Förslag

1981/82: 22

Skrivelse från talmanskonferensen med överlämnande av ett från riksdagens utskottskommitté inkommet betänkande om riksdagens utskott

Till riksdagen

Talmanskonferensen får härmed överlämna ett från riksdagens utskottskommitté inkommet betänkande om riksdagens utskott.

Stockholm den 15 april 1982

På talmanskonferensens vägnar

INGEMUND BENGTTSSON

Innehållsförteckning

Till talmanskonferensen	3
Lagförslag	4
Sammanfattning	6
1 Direktiven	8
2 Tidigare utredningar rörande utskotten	9
3 Utredningsarbetet	10
4 Om utskotten i allmänhet	11
4.1 Utskottens funktion i den nuvarande riksdagen	12
4.2 Arbetsfördelningen mellan utskotten	13
4.3 Frågor om antalet utskott	15
4.4 Frågor om ärendefördelningen mellan utskotten	16
5 Utskotten – riksdagens beredningsorgan	19
5.1 Beredningstvånget	19
5.2 Beredningsarbetet i allmänhet	19
5.3 Förhållandet mellan utskotten, å ena sidan, samt riksdagsgrupper och partigrupper, å den andra	21
6 Arbetsformerna i övrigt i utskotten	27
7 Finansutskottets ställning. Budgetarbetet	29
7.1 Allmänt om FiU:s ställning	29
7.2 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen	30
7.3 Sammanställning av statsbudgeten	31
8 Kommitténs bedömningar och förslag	33
8.1 Inledning	33
8.2 Utskottens antal	35
8.3 Ärendefördelningen mellan utskotten	38
8.4 Finansutskottets ställning	41
8.5 Utskottens arbetsformer m. m.	44
8.6 Genomförande m. m.	44
Särskilda yttranden	45
1. Av ledamöterna Britta Hammarbacken och Linnea Hörlén rörande frågan om överflyttande av hälso- och sjukvårdsärenden till socialutskottet.	45
2. Av ledamoten Israelsson angående ett litet partis möjligheter till utskottsarbete	45
Bilagor	
1 Skrivelse från finansutskottet till förvaltningsstyrelsen (1980-06-23)	47
2 Skrivelse från socialutskottet till konstitutionsutskottet (1980-05-27)	53
3 Skatteutskottets yttrande 1980/81: I y	55
4 Riksdagens ekonomiska beslutsfattande 1971–1981 av Bengt Metelius	59

Till Talmanskonferensen

Genom beslut den 27 november 1980 biföll talmanskonferensen en framställning från förvaltningsstyrelsen att tillsätta en utredning om utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten. I utredningen skulle enligt beslutet ingå förre justitieombudsmannen Karl-Erik Uhlin, ordförande, presidenten i försäkringsöverdomstolen Leif Ekberg och regeringsrådet Rolf Engblom samt en företrädare för vart och ett av de fem riksdagspartierna.

Talmanskonferensen beslöt den 17 december 1980 att i enlighet med partigruppernas förslag till partiföreträdare i utredningen utse Per Olof Håkansson (s), Bertil Lidgard (m), Britta Hammarbacken (c), Björn Molin (fp) och Per Israelsson (vpk). På talmanskonferensens vägnar utsåg talmannen den 24 juni 1981 Linnea Hörlén till ny ledamot i utredningen i stället för Björn Molin, som hade begärt att bli befriad från sitt uppdrag.

Att såsom expert biträda utredningen förordnades den 25 maj 1981 f.d. kanslichefen Bengt Metelius.

Hovrättsassessorn Ulf Widebäck har från den 1 april 1981 varit utredningens sekreterare.

Utredningen har antagit namnet riksdagens utskottskommitté.

Kommittén får härmed överlämna betänkandet Riksdagens utskott.

Särskilda yttranden har avgivits dels av ledamöterna Britta Hammarbacken och Linnea Hörlén gemensamt och dels av ledamoten Israelsson.

Kommittén har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i april 1982

Karl-Erik Uhlin

Leif Ekberg

Rolf Engblom

Britta Hammarbacken

Per-Olof Håkansson

Linnéa Hörlén

Per Israelsson

Bertil Lidgard

/Ulf Widebäck

Lagförslag

Förslag till

lag om ändring i riksdagsordningens tilläggsbestämmelser

Riksdagen föreskriver beträffande riksdagsordningen att tilläggsbestämmelserna 4.6.3, 4.6.8, 4.6.9, 4.6.16 och 4.8.2 skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

4.6.3

Skatteutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 5 § andra stycket, bereda ärenden om taxering, upp-
börd och folkbokföring *samt ären-*
den om alkoholhaltiga varor.

Skatteutskottet skall, utöver sina uppgifter enligt 5 § andra stycket, bereda ärenden om taxering, upp-
börd och folkbokföring.

4.6.8

Socialförsäkringsutskottet skall bereda ärenden om allmän försäk-
ring och *yrkesskadeförsäkring* samt
studiesociala ärenden.

Socialförsäkringsutskottet skall bereda ärenden om allmän försäk-
ring, *arbetsskadeförsäkring, hälso-*
och sjukvård samt studiesociala
ärenden.

4.6.9

Socialutskottet skall bereda ären-
den om *barna- och ungdomsvård,*
åldringsvård, nykterhetsvård, so-
cialhjälp, stöd åt barnfamiljer, *ar-*
betarskydd, arbetstid, semester,
hälso- och sjukvård, handikapp-
vård och rehabilitering samt sociala
ärenden i övrigt.

Socialutskottet skall bereda ären-
den om *socialtjänst,* handikapp-
vård och rehabilitering, stöd åt
barnfamiljer samt sociala frågor i
övrigt i *den mån ärendena icke till-*
hör socialförsäkringsutskottets be-
redning. Det skall även bereda
ärenden som gäller lagstiftning rö-
rande arbetsmiljön.

4.6.16

Civilutskottet skall bereda ären-
den om bostadspolitiken, hyres-
reglering, bebyggelseplanläggning,
byggnadsväsendet, fysisk plane-
ring, expropriation, fastighetsbild-
ning, lantmäteriväsendet, länsför-
valtningen med lokala skattemyn-
digheter och exekutionsväsendet,
brandväsendet och rikets admini-
strativa indelning samt sådana
kommunfrågor som icke tillhör
konstitutionsutskottets beredning.

Civilutskottet skall bereda ären-
den om bostadspolitiken, hyres-
reglering, bebyggelseplanläggning,
byggnadsväsendet, fysisk plane-
ring, expropriation, fastighetsbild-
ning, lantmäteriväsendet, länsför-
valtningen med lokala skattemyn-
digheter och exekutionsväsendet,
brandväsendet och rikets admini-
strativa indelning samt sådana
kommunfrågor som icke tillhör
konstitutionsutskottets beredning.
Det skall även bereda energifrågor
i den mån de icke tillhör annat ut-
skotts beredning.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4.8.2

Sammansatt utskott skall bestå av jämnt antal ledamöter, lägst aderton.

Vid sammanträde med sammansatt utskott föres ordet av den av utskottsordförandena som har varit ledamot av riksdagen längst tid. Om de har tillhört riksdagen lika länge, har den äldre av dem företräde.

Denna lag träder i kraft den

Sammanfattning

Kommittén har haft till uppgift att utreda frågor om utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten. Ett av de främsta skälen härtill torde ha varit att arbetsbelastningen mellan de olika utskotten har framstått som ojämn.

Några huvudfrågor har kommit i förgrunden. Det gäller först antalet utskott. Nära sammanhängande därmed är de frågor om användande av sammansatta utskott och särskilda utskott. Ärendefördelningen mellan utskotten har också beaktats. En fjärde huvudfråga avser finansutskottets ställning – förhållandet mellan detta och övriga utskott. Kommittén har avslutningsvis berört frågor om arbetsformerna inom utskotten, beslutsordning m. m. Kommittén har däremot inte gått närmare in på frågan om personalbehovet vid de olika utskotten, eftersom denna fråga nyligen har behandlats i den s. k. översynskommitténs betänkande.

Kommitténs helhetsintryck av den nuvarande utskottsorganisationen är att den i huvudsak fungerar tillfredsställande. Några brister framträder dock tydligt. En sak är bristen på flexibilitet inom utskottsapparaten. Oberoende av partitillhörighet slår man vakt om det utskott man tillhör. Det s. k. revirtänkandet är utbrett.

Frågan om utskottens faktiska betydelse i det politiska arbetet i riksdagen har intresserat kommittén. I det alldeles övervägande antalet ärenden sker beredningsarbetet i utskotten och dess kanslier. För att göra bilden av utskotten fullständig har kommittén erinrat om att själva sakberedningen i vissa ärenden tillgår på ett annat sätt än eljest är vanligt. Till antalet är dessa ärenden få men de är å andra sidan politiskt tunga och kontroversiella. I allmänhet är det fråga om ärenden av ekonomisk natur men kan naturligen gälla även andra ärenden.

Syftet med den av Bengt Metelius utarbetade översikten i bilaga 4 har varit att visa hur det ekonomiska beslutsfattandet faktiskt har gått till i riksdagen under 1970-talet. Enligt kommitténs mening ger denna översikt en god och tämligen fullständig bild av den roll som utskotten, främst finansutskottet, spelar när det gäller beredning av ekonomiska frågor av mer övergripande betydelse.

Under utredningen har fråga uppkommit om det föreligger behov av att ha så många som sexton utskott. Anledningen härtill är att några utskott har visat sig ha påtagligt mindre arbetsbelastning än övriga. Detta gäller lag-, utrikes-, försvars- och socialförsäkringsutskotten.

För lagutskottets del har ifrågasatts att överföra dess uppgifter till justitiutskottet. Sistnämnda utskott skulle dock enligt kommitténs mening få en alltför hård arbetsbelastning, varför kommittén har stannat för att inte förorda någon ändring i lagutskottets ställning. Kommittén har i stället sökt lösa problemet med lagutskottet genom att föreslå att vissa konsumenträttsliga frågor som nu ankommer på näringsutskottet överförs till lagutskottet.

För att avlasta det arbetstyngda näringsutskottet ytterligare har kommittén också föreslagit en överflyttning av energifrågor från i första hand näringsutskottet till civilutskottet.

Beträffande frågan om utrikes- och försvarsutskotten har vid en samlad bedömning flera av kommitténs ledamöter uttalat sig till förmån för tanken på en sammanslagning av de båda utskotten till ett utskott, varvid förutsattes att internationella sekretariatet underställdes talmannen. Några ledamöter har emellertid förklarat sig inte kunna biträda ett sådant förslag under hänvisning bl. a. till att försvarsfrågor och biståndsfrågor är så artskilda att de inte bör handläggas i samma utskott. I detta läge har kommittén beslutat att inte lägga fram något förslag i dessa hänseenden.

I fråga om socialförsäkringsutskottet har pekats på möjligheten att överföra dess ärenden till socialutskottet. Kommittén har emellertid funnit att detta av praktiska skäl inte låter sig göra, eftersom socialutskottet redan hör till de hårt arbetsbelastade utskotten. Kommittén har i stället i syfte att avlasta socialutskottet förordat att den tunga ärendegruppen hälso- och sjukvårdsfrågor överförs från socialutskottet till socialförsäkringsutskottet.

Beträffande socialutskottet skall vidare nämnas att kommittén har sökt lösa den till kommittén hänskjutna frågan om vilket av skatte- och socialutskotten som skall handlägga vissa alkoholpolitiska frågor. Kommittén har i denna del som sin bestämda mening uttalat att de alkoholpolitiska frågorna — bortsett från rena skattefrågor — hör hemma i socialutskottet och har därför föreslagit att dessa frågor överförs till socialutskottet.

I nära samband med frågan om antalet utskott står frågan om tillsättande av sammansatta utskott och särskilda utskott. Sådana utskott har inte förekommit efter utskottsreformen 1971. Kommittén har som sin mening uttalat att det ur flera synpunkter vore av värde om dessa utskottsformer kunde komma till användning. Det vore enligt kommitténs mening värdefullt om t. ex. finans- och skatteutskotten kunde enas om att bereda särskilt betydelsefulla ärenden i sammansatt utskott. För att underlätta användandet av sammansatta utskott har kommittén föreslagit några särskilda regler för sådana utskott.

Särskilda utskott är främst tänkta att tillsättas för att handlägga visst ärende eller ärendekomplex. Kommittén har erinrat om att de också kan tillsättas för att avlasta ett eller flera utskott som för tillfället har tung arbetsbelastning.

Kommittén har kunnat konstatera att finansutskottet inte alltid har kunnat ha ett samlat grepp om riksdagens budgetbehandling och att utskottet under de senaste åren inte heller har haft möjligheter att samordna övriga frågor av större ekonomisk betydelse — i första hand de ekonomiska s. k. åtgärds paketen. Kommittén har diskuterat frågan om finansutskottet kan ges reella möjligheter att verka för samordningen i sådana angelägenheter. Kommittén har därvid funnit att verkligt effektiva åtgärder i sådant syfte

skulle ge finansutskottet ställning av ett slags överutskott eller att åtgärderna i vart fall av andra utskott skulle kunna uppfattas som ett utslag därav. På grund härav har kommittén avstått från att lägga fram något förslag som ändrar finansutskottets ställning gentemot de övriga utskotten.

Vad beträffar ett av finansutskottet framlagt förslag att inrätta ett särskilt budgetkontor vid utskottet, har kommittén uttalat att det synes föreligga skäl till viss personalförstärkning och att denna i så fall torde kunna tillföras utskottets kansli utan att man inrättar ett särskilt budgetkontor.

I fråga om finansutskottets beredningsområde har kommittén rekommenderat att ärenden rörande hov- och slottsstaten överförs till konstitutionsutskottet.

Kommittén har slutligen framhållit värdet av att åtgärder vidtages för att de olika utskottens arbetsformer skall bli enhetligare.

De av kommittén framlagda förslagen avser ändringar i tillägsbestämmelserna till riksdagsordningen. Tillägsbestämmelserna kan ändras genom beslut som i vanlig lag. Om riksdagen antager de föreslagna ändringarna under våren 1982 kan de nya bestämmelserna tillämpas redan av den riksdag som utses vid 1982 års riksdagsval.

1 Direktiven

Till grund för talmanskonferensens beslut den 27 november 1980 att tillsätta en utredning om utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten låg som tidigare har nämnts en framställning från förvaltningsstyrelsen.

I förvaltningsstyrelsens framställning av den 22 oktober 1980 anfördes bl. a. följande:

En särskild kommitté under ordförandeskap av riksdagsledamoten Per Petersson har på förvaltningsstyrelsens uppdrag under våren 1980 gjort en översyn av utskottens arbetssituation. Kommitténs uppdrag var avgränsat till att analysera resursfrågorna utifrån nuvarande organisationsstruktur. Kommittén föreslog vissa resursförstärkningar till utskotten.

Kommittén konstaterade emellertid också att från de synpunkter den hade att beakta, det finns skäl att göra en förutsättningslös utredning om antalet utskott och fördelningen av ärendena dem emellan. Utredningen syftade då främst på att genom en ändrad ärendefördelning söka utjämna arbetsbelastningen mellan olika utskott.

Ett antal remissinstanser – lagutskottet, arbetsmarknadsutskottet och kammarkansliet – har kommenterat kommitténs bedömning och samtliga tillstyrker att frågan tas upp till övervägande. Kammarkansliet ansåg för sin del att en sådan utredning även bör innefatta en prövning av frågan om inte det nuvarande finansutskottet – i enlighet med vad författningsutredningen föreslog – bör ersättas av ett finansutskott och en finansdelegation.

Finansutskottet föreslog i sitt yttrande över kommitténs betänkande att ett särskilt budgetkontor till skapas vid finansutskottet. Utskottet föreslog

också att frågan om inrättande av ett budgetkontor skulle bli föremål för snara överläggningar i en särskild arbetsgrupp med företrädare för talmanskonferensen, förvaltningskontoret och finansutskottet.

Förvaltningsstyrelsen beslöt vid sin behandling av kommittéförslaget och yttrandena att förstärka personalresurserna vid utskottsorganisationen fr o m hösten 1980. Vidare beslöt förvaltningsstyrelsen att bringa de framförda synpunkterna på behovet av en vidare utredning till talmanskonferensens kännedom samt att för sin del tillstyrka att en sådan utredning kommer till stånd. Förvaltningsstyrelsen bedömde det lämpligt att frågan om inrättande av ett budgetkontor vid finansutskottet övervägs inom ramen för en sådan utredning.

I talmanskonferensens beslut sades att den av finansutskottet i skrivelse till förvaltningsstyrelsen (bilaga 1) upptagna frågan om inrättande av ett budgetkontor skulle prövas av utredningen.

Konstitutionsutskottet beslöt den 2 december 1980 att till utskottskommittén överlämna socialutskottets skrivelse den 27 maj 1980 om beredning av ärenden rörande alkoholpolitiken (bilaga 2) och skatteutskottets yttrande SkU 1980/81:y (bilaga 3) däröver. Kommittén har till följd härav tagit upp frågan om ärendefördelningen mellan socialutskottet och skatteutskottet i fråga om alkoholpolitiken till särskild prövning.

Utredningen skulle enligt direktiven bedrivas på sådant sätt att riksdagen kan fatta beslut i ärendet före 1982 års riksdagsval.

2 Tidigare utredningar rörande utskotten

Frågor rörande utskotten har vid flera tillfällen varit föremål för utredning. En översiktlig redogörelse för tidigare utredningar och förslag i dessa frågor står att finna i grundlagberedningens betänkande (SOU 1969:62) Ny utskottsorganisation (s. 37–45).

Grundlagberedningens nämnda betänkande låg som bekant till grund för den omorganisation av utskottsväsendet som skedde genom beslut 1970 och 1971. I enlighet med grundlagberedningens förslag genomfördes då den nu gällande utskottsindelningen, enligt vilken ärendena – i huvudsak i linje med departementsindelningen – fördelas mellan de olika utskotten efter deras tillhörighet till skilda sakområden, oavsett om ärendena avser lagstiftning, utgiftsanslag eller annat.

Härefter har frågor rörande utskottsorganisationen utretts av två utredningar, nämligen dels den av talmanskonferensen tillsatta utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer – arbetsformsutredningen – (ordförande dåvarande talmannen Henry Allard), dels den av förvaltningsstyrelsen tillsatta kommittén för översyn av utskottens arbetssituation (ordförande riksdagsledamoten Per Petersson).

Arbetsformsutredningen avgav två betänkanden. I sitt första betänkan-

de (Förs. 1975/76:15) Riksdagsarbetets planering konstaterade utredningen att den nuvarande ordningen med 16 fackutskott i allt väsentligt hade fungerat tillfredsställande. Enligt utredningen var det då inte påkallat att ändra utskottsorganisationen i stort, t.ex. genom att öka antalet utskott eller slå samman befintliga sådana. Vad gällde ärendefördelningen mellan utskotten uttalade utredningen att utredningens översyn hade gett vid handen att uppkommande gränsdragningsfrågor i allmänhet kunnat lösas i samförstånd med de berörda utskotten. Utredningen fann inte anledning att föreslå ändring av utskottens ämnesområden utom på ett par punkter av detaljkaraktär. När det gällde den framtida utvecklingen framhöll utredningen att man självfallet fick räkna med att behov kan uppkomma att tid efter annan se över både utskottsorganisationen i stort och ärendefördelningen mellan utskotten med hänsyn till ändrad departementsindelning eller andra förhållanden. Utredningen föreslog slutligen att benämningen på inrikesutskottet skulle ändras till arbetsmarknadsutskottet.

I enlighet med utredningens förslag ändrades tilläggsbestämmelserna i riksdagsordningen såvitt avsåg några detaljer beträffande finans-, försvars-, arbetsmarknads- och civilutskottens beredningsuppgifter. De ändrade bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 1976.

I arbetsformsutredningens slutrapport (Förs. 1978/79:15) behandlades bl.a. frågan om sammansättningen av riksdagens utskott. Utredningen uttalade att den inte kunde finna en helt tillfredsställande metod att säkerställa önskemålet om sådan representation för samtliga partier som uppnått den s. k. fyraprocentgränsen. Utredningen föreslog sålunda inte någon ändring i reglerna om utseende och val av riksdagens utskott. I stället lämnade utredningen en rekommendation i frågan till riksdagens partigrupper.

Kommittén för översyn av utskottens arbetssituation avlämnade sitt betänkande i juni 1980. Kommitténs uppdrag var avgränsat till att analysera resursfrågorna utifrån nuvarande organisationsstruktur. Kommittén föreslog förstärkningar till utskotten. Sammanlagt innebar detta krav på fyra och en halv föredragande, en byråassistent samt två kontorsassistenter. Efter remissbehandling beslöt förvaltningsstyrelsen i enlighet med kommitténs förslag.

Som tidigare har nämnts (under rubriken direktiven) initierade sistnämnda kommitté tillsättandet av riksdagens utskottskommitté.

3 Utredningsarbetet

I talmanskonferensens beslut om kommitténs tillsättande förutsattes att partirepresentanterna inte skulle behöva delta i det inledande arbetet med kartläggning av utskottens arbetssituation m.m. I enlighet härmed har det inledande arbetet bedrivits av en särskild arbetsgrupp som har bestått av

kommitténs ordförande, expert och sekreterare samt ledamöterna Ekberg och Engblom. Kommittén har fortlöpande hållits underrättad om arbetets bedrivande.

För att kunna lösa sina uppgifter har kommittén sökt att förutsättningslöst bilda sig en uppfattning om utskottsarbetet och andra förhållanden som påverkar beslutsprocessen i riksdagen. I detta syfte har kommitténs ordförande haft informerande samtal med ordförandena, vice ordförandena och kanslicheferna i de olika utskotten. Samtal har också ägt rum med riksdagspartiernas gruppledare och riksdagsgruppernas kanslichefer. Vidare har förutvarande talmannen Henry Allard, talmannen Ingemund Bengtsson och förutvarande ordföranden i finansutskottet Sven Ekström redogjort för sina synpunkter på och erfarenheter av utskottsorganisationen och beslutsprocessen i övrigt i riksdagen. Företrädare för riksdagspersonalens fackliga organisationer har informerats om kommittén och dess verksamhet samt har beretts tillfälle att framföra synpunkter på de frågor som kommittén har haft att behandla. Kontakter har också tagits med företrädare för kammarkansliet och för statsrådsberedningen.

Kommitténs arbetsgrupp har särskilt studerat finansutskottets arbete och i samband därmed som åskådningsexempel bl.a. följt hur regeringens proposition 1981/82:30 om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m. m. har behandlats i riksdagen.

Kommittén har samrått med utredningen för översyn av riksdagens förvaltningskontors organisation.

För de beskrivande delarna av betänkandet, kap. 4-7 svarar kommitténs arbetsgrupp.

4 Om utskotten i allmänhet

Efter en inledande redogörelse för de bestämmelser som reglerar utskottsväsendet följer i detta kapitel ett avsnitt (4.1) om utskottens funktion i den nuvarande riksdagen. Härfter redovisas i korthet arbetsfördelningen mellan utskotten (4.2). Avsnitt 4.3 gäller frågor om antalet utskott. Kapitel avslutas med ett avsnitt (4.4) med frågor om ärendefördelningen mellan utskotten.

Den utskottsorganisation som nu gäller infördes i samband med enkammarriksdagens tillkomst i januari 1971. Utskottsväsendet regleras i regeringsformen (RF) och riksdagsordningen (RO). I 4 kap. RF, som handlar om riksdagsarbetet, stadgas i 3 § andra stycket beträffande utskotten endast att riksdagen inom sig skall välja utskott, däribland ett konstitutionsutskott (KU), ett finansutskott (FiU) och ett skatteutskott (SkU) och att propositioner och motioner före avgörandet i riksdagen enligt huvudregeln skall beredas av utskott (det s.k. beredningstvånget). KU, FiU och SkU nämns särskilt därför att de av RF har tilldelats även andra uppgifter

än beredningsuppgifter. KU har sålunda sin uppgift att granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (12 kap. 1–3 §§ RF). På FiU ankommer att, om budgetregleringen inte har slutförts före budgetårets början, i den omfattning som behövs bestämma om anslag (9 kap. 4 § RF). FiU och SkU kan, under tid riksmöte inte pågår, gemensamt fatta vissa skattebeslut (8 kap. 6 § RF).

Utskottsindelningen och utskottens närmare beredningsuppgifter framgår av bestämmelser i RO och i tilläggsbestämmelser till RO. I RO 4 kap. 2 § stadgas att riksdagen för varje valperiod skall tillsätta, förutom ett KU, ett FiU och ett SkU, ytterligare minst tolv andra utskott. De nuvarande 16 utskotten finns uppräknade i tilläggsbestämmelsen 4.2.1. Dessa utskott är s.k. ständiga utskott. Utöver KU, FiU och SkU finns f.n. som ständiga utskott ett justitieutskott (JuU), ett lagutskott (LU), ett utrikesutskott (UU), ett försvarsutskott (FöU), ett socialförsäkringsutskott (SfU), ett socialutskott (SoU), ett kulturutskott (KrU), ett utbildningsutskott (UbU), ett trafikutskott (TU), ett jordbruksutskott (JoU), ett näringsutskott (NU), ett arbetsmarknadsutskott (AU) och ett civilutskott (CU).

Riksdagen har enligt 4 kap. 2 § andra stycket RO möjlighet att tillsätta ytterligare utskott för valperioden. Detta stadgande torde främst vara avsett för att kunna inrätta utskott för särskilt ärende. Om riksdagen tillsätter ett sådant särskilt utskott skall den också ange utskottets huvudsakliga uppgifter (tilläggsbestämmelsen 4.2.2). Ett s.k. sammansatt utskott kan komma till stånd genom att ett utskott kommer överens med ett eller flera utskott att de skall bereda ett ärende gemensamt genom deputerade (4 kap. 8 § RO). Varken särskilt eller sammansatt utskott har tillsatts efter omorganisationen 1971.

Varje utskott skall enligt 4 kap. 3 § RO bestå av udda antal ledamöter, lägst femton. I tilläggsbestämmelsen 4.3.1 till RO sägs att varje utskott skall bestå av femton ledamöter. Om riksdagen inte beslutar annat skall utskotten ha lika många suppleanter som ledamöter (7 kap. 8 § RO och tilläggsbestämmelsen 7.8.2). Några bestämmelser om ledamotsantal i sammansatta utskott finns inte.

Utskott skall avge betänkande i ärende som har hänvisats till utskottet och som inte har återkallats (4 kap. 8 § RO). Mellan utskotten förekommer samarbete i olika former. Ett utskott kan t.ex., med eller utan eget yttrande, överflytta ett ärende till annat utskott om det mottagande utskottet samtycker (4 kap. 8 § RO). Den vanligaste formen av samarbete mellan utskotten är att inhämta yttrande från annat utskott som berörs av en fråga eller har speciell sakkunskap. Därjämte förekommer naturligtvis samarbete av informell karaktär mellan utskotten eller mellan dess kanslier.

4.1 Utskottens funktion i den nuvarande riksdagen

Riksdagsärendena bereds sedan lång tid tillbaka av utskott. Därvidlag innebar 1971 års reform inte någon ändring. Tidigare indelades utskotten

efter statsrättsliga funktioner. Utskotten var då s.k. funktionsutskott. Vid omorganisationen bildades, som tidigare har berörts, i stället fackutskott. Detta innebär i princip att ärenden inom ett och samma ämnesområde skall beredas av samma utskott, oavsett om det gäller lagärenden eller anslagsärenden. Fackutskottsprincipen är dock inte helt genomförd. Det nytilkomna FiU är dels ett allmänt budgetutskott men kan också sägas vara ett ekonomiskt fackutskott.

Utskotten är, med tidigare nämnda undantag, enbart beredningsorgan. Riksdagens beslut fattas i kammaren och efter offentlig debatt. Utskottssammanträdena äger rum inom stängda dörrar.

Utskotten är sidoordnade. Den ordning vari utskotten brukar uppräknas är endast tillkommen av praktiska skäl, t. ex. för att ange i vilken ordning utskotten skall väljas (tilläggsbestämmelsen 4.2.1). Det finns sålunda inte något utskott som kan betraktas som "överutskott". Överutskottsproblematiken behandlas i kapitlet om FiU:s ställning (7). En helt annan sak är att utskotten i skilda avseenden kan anses ha olika "tyngd". Även denna fråga tas upp senare.

Utskottens funktion i riksdagen kan inte ses enbart mot bakgrunden av de författningsbestämmelser som reglerar utskottsväsendet. Bilden av utskottens funktion blir fullständigare om utskotten sätts in i sitt sammanhang i hela den politiska process som föregår ett riksdagsbeslut. I avsnitt 5.3 söker kommittén beskriva utskottens betydelse härvidlag.

4.2 Arbetsfördelningen mellan utskotten

Kommittén har funnit det vanskligt att närmare bedöma hur ett utskotts arbetsbörda fördelar sig mellan utskottets ledamöter och dess kansli. När här nedan talas om ett utskotts arbetsbelastning avses därför — om inte annat sägs — den sammanlagda arbetsbelastningen hos utskottets ledamöter och dess kansli. Allmänt sett synes det något lättare att mäta belastningen hos utskottskanslierna än hos ledamöterna. Enligt kommitténs mening kan man i princip utgå från att den arbetsbelastning som föreligger hos kanslierna slår igenom också hos ledamöterna.

Den tidigare omnämnda kommittén för översyn av utskottens arbetsituation — här kallad översynskommittén — redovisade i sitt betänkande ett relativt omfattande statistiskt material för att belysa utskottens arbetsituation. I betänkandet betonades dock att materialet borde behandlas med viss försiktighet och att arbetsbelastningen i utskotten knappast låter sig fångas av uppgifter av typen antal motioner, propositioner och betänkanden som har mottagits/avgivits under en period. Översynskommittén uttalade vidare att uppgifter om antal sidor under rubriken "Utskottet" i betänkanden liksom uppgifter om personalutnyttjandet (inlåning, utlåning, övertid etc.) måhända kunde ge en mera träffsäker illustration i kvantitativa termer. De kvalitativa aspekterna kunde enligt översynskommitténs mening inte alls belysas med tillgängliga metoder.

Översynskommittén konstaterade bl. a. att flertalet utskott hade haft en ökande ärendetillströmning under 1970-talet och att antalet sidor under beteckningen "Utskottet" hade ökat mycket kraftigt i många utskott. Man kunde också konstatera att arbetsbelastningen i utskotten varierade både under året och under mandatperioden samt att utskotten normalt hade två intensiva arbetsperioder på året, en på senhösten (ca två månader) och en på våren (ca fyra månader). Det slogs också fast att arbetsbelastningen mellan utskotten varierade.

Utskottskommittén har studerat det material som har redovisats i översynskommitténs betänkande samt genom samtal med utskottsledamöter och tjänstemän vid utskotten sökt bilda sig en egen uppfattning om utskottens faktiska arbetsbelastning och om hur denna fördelar sig på olika utskott. Det kan först fastslås att arbetsbelastningen i viss utsträckning fortfarande är ojämnt fördelad mellan utskotten. Detta är ett förhållande som kan sägas vara mer eller mindre inbyggt i organisationen. Själva utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten medverkar här till.

Utan att gå närmare in på detaljer kan konstateras att ojämnheterna i arbetsfördelningen i mycket också har sin grund i de olika arbetssätt som av tradition har utbildats inom utskotten. Det kan t.ex. nämnas att sammanträdestidernas längd varierar mycket mellan olika utskott. Detta kan ha samband med hur de olika partigrupperna förbereder sig inför utskottssammanträdena, dvs. vid försammanträden och andra sammankomster utanför själva utskottet. En annan faktor som har betydelse i detta sammanhang är t. ex. att föredragningar inför utskotten kan ske på olika sätt. En föredragning av t.ex. en invecklad rättsfråga av teknisk karaktär kräver en omsorgsfull och omfattande föredragning som tar tid både att förbereda och framföra. Däremot behöver t. ex. en föredragning i en anslagsfråga där den politiska bedömningen har gjorts i förväg inte ta lika lång tid. Exempelen kan mångfaldigas. På grund av de olika traditioner beträffande arbetssätt m.m. som har utbildats hos de olika utskotten föreligger således svårigheter att på ett objektivt sätt jämföra utskottens arbetsbelastning.

Det synes vara en allmänt utbredd uppfattning bland dem som kommittén har tillfrågat om utskottens arbetsbelastning att det främst är – utan inbördes ordning – FiU, SkU, SoU, NU och AU som är de verkligt arbetstyngda utskotten, medan LU, UU, FöU och SfU tidvis kan ha mindre arbetsbelastning. Denna uppfattning synes i huvudsak överensstämma med den bild det av översynskommittén redovisade materialet förmedlar. För att belysa frågan om utskottens nuvarande arbetsbelastning återges här några synpunkter – på i första hand kansliernas arbete – som har förmedlats av utskottens kanslichefer.

De flesta kanslicheferna har anfört att deras kanslier har stor arbetsbörda och att denna har ökat under senare år. Det har bl. a. nämnts att nya ärendeområden har tillkommit. Som exempel härpå kan nämnas miljöfrågor och frågor om livsmedelslagstiftning m. m. hos JoU.

I likhet med tidigare år är det främst under vårmånaderna som kanslipersonalen kan få sätta till kvällar och helger för att hinna med utskottsarbetet. Man försöker alltså att jämna ut arbetsbördan tidsmässigt genom att i görligaste mån flytta över ärenden från våren till hösten. Härvidlag kan nämnas att allt flera propositioner numera avges till hösten.

Möjligheten att överflytta ärenden till hösten står naturligtvis inte till buds när det gäller tidsbundna ärenden som t.ex. behandlingen av statsbudgeten. I detta sammanhang kan nämnas att FiU:s kansli anser sig utsatt för tidspress eftersom de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen måste utarbetas redan i februari eller början av mars för att de övriga utskotten skall kunna komma i gång med sitt arbete. Tidspressen för kansliet har angetts vara om möjligt än hårdare när det gäller beredningen av regeringens reviderade budgetförslag som överlämnas i slutet av april och som skall behandlas av riksdagen före vårsessionens slut. De i RO utsatta tidsfristerna är enligt FiU:s kanslichef alltför snävt beräknade, särskilt med beaktande av att regeringen brukar komma med tilläggspropositionen i sista stund. Den ökade arbetsbelastningen hos kanslierna förklaras också med att ärendenas beredning fr.o.m. jämviktsriksdagen anses ha blivit mer tidsödande, eftersom den politiska tyngdpunkten enligt många mening har kommit att förskjutas från regeringen till riksdagen. Detta har ansetts medföra att utskottsarbetet blir omständligare.

Det har också anförts att möjligheterna till övertidsuttag har minskat betydligt i takt med förändringarna inom den arbetsrättsliga lagstiftningen och det modernare synsätt härvidlag som samtidigt har vuxit fram.

Några kanslichefer har framhållit att omfattande propositioner — som t. ex. socialtjänstpropositionen hos SoU och s. k. paketförslag — tidvis kan medföra mycket tungt arbete för kanslierna.

De olika kansliernas arbetsbörda varierar inte bara under ett riksmöte utan också mellan riksmötena. Det kan t.ex. nämnas att SfU under åren 1971–1976 hade en tung arbetsbelastning p. g. a. att man då behandlade flera stora reform frågor. Därefter har utskottet i huvudsak haft normal eller t. o. m. periodvis låg arbetsbelastning över arbetsåret som helhet. Vid lägre arbetsbelastning i SfU brukar både kanslichefen och föredraganden hjälpa till hos andra utskott.

Fastän många kanslier har en tung arbetsbörda, anser man sig i huvudsak klara av arbetet tillfredsställande. Detta beror enligt uppgift till en del på att man har tvingats att anpassa ambitionsnivån efter tillgängliga resurser. Något uttryckligt krav på personalförstärkning har inte uttryckts vid samtalen med kanslicheferna.

4.3 Frågor om antalet utskott

Utskottsindelningen regleras som tidigare har berörts i huvudsak i tilläggsbestämmelserna till RO. Tilläggsbestämmelserna ändras genom

beslut som i vanlig lag. Därigenom ges möjlighet att vid behov snabbt kunna ändra bestämmelserna. Eftersom utskottsindelningen i viss utsträckning grundas på departementsindelningen kan en ändring i sistnämnda indelning medföra behov av ändrad utskottsindelning. Det kan i detta sammanhang nämnas att sedan utskottsreformen trädde i kraft 1971 flera ändringar har skett i departementsindelningen, men att den enda ändring som under denna tid har skett i utskottsindelningen är att benämningen på inrikesutskottet 1976 ändrades till arbetsmarknadsutskottet.

Grundlagberedningen framhöll att det sammanlagda antalet utskottsplatser, som eftersträvas, påverkar utskottsorganisationens utbyggnad. Nuvarande organisation med 16 utskott med vardera 15 ordinarie platser innebär att det finns 240 ordinarie utskottsplatser att fördela bland 349 riksdagsledamöter. Plats för ytterligare ledamöter kan beredas genom ökning av antalet utskott eller av antal ledamöter i utskotten. Beträffande frågan om antalet ledamöter i utskotten ansåg grundlagberedningen att 15 ledamöter var lämpligt för att utskotten skulle kunna arbeta i smidiga och effektiva former. Den tänkbara övre gränsen angavs till ungefär 20 (SOU 1969:62 s. 69 och 70). Det bör också framhållas att antalet utskott har samband med antalet ledamöter i kammaren. Det ankommer dock inte på kommittén att utreda hur många ledamöter kammaren skall ha.

Vid de samtal som kommitténs ordförande har haft med företrädare för de olika utskotten och med andra i riksdagsarbetet insatta personer har framförts konkreta förslag till ändringar i utskottsindelningen. Det har därvid bl.a. hävdats att UU och FöU har en i förhållande till vissa andra utskott relativt måttlig arbetsbelastning och att det därför och med tanke på deras inbördes beröringspunkter kunde vara lämpligt att slå samman dessa två utskott till ett. Det har vidare gjorts gällande att SfU och SoU har intresseområden som till stor del griper in i varandra och att det med hänsyn härtill och då SfU under senare år inte har haft lika stor arbetsbelastning som under tidigare år kunde vara lämpligt med en sammanslagning av dessa båda utskott. Det har också förts på tal att en stor del av LU:s beredningsuppgifter skulle kunna överföras till resp. fackutskott och att eventuellt kvarvarande ärenden av verkligt central civilrättslig karaktär skulle kunna beredas av JuU. Slutligen har tanken på att inrätta ett särskilt energiutskott framförts. Det skall inte förtigas att de nämnda förslagen till sammanslagningar av utskott i första hand har kommit från andra än representanter för de berörda utskotten.

4.4 Frågor om ärendefördelningen mellan utskotten

Som tidigare har nämnts har KU, FiU och SkU tilldelats vissa särskilda uppgifter av RF. Utöver dessa uppgifter stadgas i RO att KU skall bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen, att FiU skall bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen samt ärenden som rör riksbankens verksamhet, samt att

SkU skall bereda ärenden om statliga och kommunala skatter. Riksdagen föreskriver efter vilka grunder övriga ärenden skall fördelas mellan utskotten. Huvudregeln är därvid att ärenden som hör till ett ämnesområde hänförs till samma utskott (4 kap. 6 § första stycket RO).

I tilläggsbestämmelserna till RO finns grunderna för fördelningen av ärenden mellan utskotten närmare angivna för varje utskott. Eftersom det har ansetts önskvärt att ärendefördelningen mellan utskotten är noggrant och utförligt definierad måste fördelningen vid behov kunna ändras snabbt. Detta är skälet till att utskottens beredningsuppgifter i huvudsak har intagits i tilläggsbestämmelserna till RO.

Riksdagen kan avvika från de fastställda grunderna liksom från de i 5 kap. 4 § RO angivna centrala beredningsuppgifterna för FiU och SkU om det i särskilt fall är påkallat av hänsyn till sambandet mellan olika ärenden, ett ärendes särskilda beskaffenhet eller arbetsförhållandena (4 kap. 6 § andra stycket RO).

Arbetsformsutredningen uttalade, som inledningsvis har nämnts, i sitt första betänkande 1976 att gränsdragningsfrågor i allmänhet hade kunnat lösas i samförstånd med de berörda utskotten. Utredningen föreslog endast några detaljändringar. I sin slutrapport 1979 återkom arbetsformsutredningen till frågan om ärendefördelningen mellan utskotten men föreslog inte någon ändring.

Fastän de bestämmelser som reglerar ärendefördelningen mellan utskotten som sagts är relativt detaljerade uppkommer ibland olika meningar om hur bestämmelserna skall tillämpas. Kommittén har i sitt arbete sökt kartlägga gränsdragningsproblem och beröringspunkter i övrigt mellan utskotten. Det bör redan här sägas att uppkomna problem i de flesta fall löses smidigt och praktiskt vid den fördelning av ärenden som sker hos kammarkansliet. När tveksamheter uppkommer tillfrågas kanslicheferna och fördelningsfrågan brukar då lösas i samförstånd.

Här nedan anges några av de fördelningsproblem som har uppkommit vid tillämpningen av nu gällande bestämmelser.

Ett problem som har kommit i blickpunkten under senare år är handläggningen av de s. k. åtgärdspaketen, nu senast aktuellt genom regeringens proposition 1981/82: 30 om Vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m. m. Frågan om åtgärdspaketens behandling belyser de kompetensfördelningsproblem som uppstår mellan FiU och övriga utskott – i första hand SkU – till följd av FiU:s centrala uppgift att bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen. I kapitlet om finansutskottets ställning går kommittén närmare in på frågan om de olika utskottens uppgifter i samband med budgetberedning och handläggning av åtgärdspaket.

Frågan om ärendefördelningen mellan SoU och SkU beträffande alkoholpolitiken har som nämnts överlämnats till kommittén. Enligt tilläggsbestämmelsen 4.6.3 skall SkU bereda bl.a. ärenden om alkoholhaltiga

varor. I tilläggsbestämmelsen 4.6.9 stadgas att SoU skall bereda ärenden om nykterhetsvård, ärenden tillhörande vissa andra preciserade områden samt "sociala ärenden i övrigt". I samband med 1977 års alkoholpolitiska reform, då lagstiftningen rörande tillverkning och försäljning av alkoholvaror överfördes från budgetdepartementet till socialdepartementet, diskuterades riksdagen hur fördelningen av de alkoholpolitiska ärendena skulle ske mellan utskotten. Man kom därvid fram till att fördelningen av frågor om tillverkning och försäljning av alkohol skulle ske på samma sätt som tidigare, dvs. att alla anslagsfrågor skulle behandlas av SkU och övriga frågor ligga på SoU. Denna fördelningsprincip fungerade bra fram till 1980 då det uppstod ett antal gränsdragningsproblem i fråga om motiöner som avsåg alkoholpolitiken. I avbidan på resultatet av kommitténs utredning fördelas de alkoholpolitiska frågorna i enlighet med den tidigare överenskommelsen.

Uppdelningen av massmediefrågor på olika utskott har medfört vissa problem. KU skall enligt tilläggsbestämmelsen 4.6.1 såvitt här är i fråga bereda ärenden om presstöd, lagstiftning om radio, television och film liksom andra ärenden som angår yttrandefrihet och opinionsbildning (och religionsfrihet) medan KrU skall bereda ärenden om radio och television i den mån de inte tillhör KU:s beredning (tilläggsbestämmelsen 4.6.10).

Vidare har regionalpolitiska och arbetsmarknadspolitiska frågor som på departementsplanet handläggs i industridepartementet vållat vissa problem vid fördelning av ärenden mellan NU och AU. Särskilt kan här nämnas utpräglat regionalpolitiska frågor, som t.ex. beträffande de regionala utvecklingsbolagen.

Ett problem som också kan nämnas är fördelningen av energifrågor mellan CU och NU. Dessa frågor, som kan förekomma inom flera av de i tilläggsbestämmelserna angivna ämnesområdena fördelas dock numera på ett praktiskt och smidigt sätt.

Biståndsfrågor medför också vissa gränsdragningsproblem. Beroende på var handläggningen av sådana ärenden sker från början – i utrikes- eller i handelsdepartementet – hänvisas de till UU, som enligt tilläggsbestämmelsen 4.6.6 bl.a. skall bereda frågor om bistånd till annat lands utveckling i den mån det inte hör till annat utskotts beredning eller till NU, som har en mera allmän beskrivning av sitt beredningsområde.

Inom några av fackutskotten har man den åsikten att vissa lagstiftningsfrågor som nu bereds i LU med fördel kan överföras till andra utskott. Som exempel kan nämnas att det har hävdats att CU bör få handlägga de bostadspolitiska frågor, som finns inom ramen för fastighetsrätten och hyresrättslagstiftningen.

Utöver här nämnda gränsdragningsproblem finns många ärendegrupper och större ärendeområden som i och för sig inte medför svårigheter att fördela enligt gällande bestämmelser men som utan olägenhet skulle kunna beredas av annat utskott med näraliggande beredningsuppgifter i syfte att

uppnå en enhetligare ärendesammansättning inom ett utskott eller för att utjämna arbetsbelastningen mellan utskotten. Dessa ärenden och ärendområden redovisas inte särskilt i detta sammanhang utan behandlas i samband med kommitténs överväganden rörande ändringar i ärendefördelningen.

5 Utskotten — riksdagens beredningsorgan

Riksdagsärenden avgörs genom beslut i kammaren men tyngdpunkten i det formella riksdagsarbetet anses ligga hos utskotten, vilkas betänkanden utgör grundvalen för riksdagens beslut. I avsnitt 5.1 redogörs för det s.k. beredningstvånget. Därpå följande avsnitt (5.2) behandlar beredningsarbetet i allmänhet. Kapitlet avslutas med ett avsnitt (5.3), vari kommittén söker beskriva förhållandet mellan utskotten, å ena sidan, samt riksdagsgrupper och partigrupper, å den andra.

5.1 Beredningstvånget

I 4 kap. 3 § andra stycket RF fastslås den för svenskt riksdagsskick karakteristiska grundsatsen att ärenden som väcks av regeringen eller av riksdagsledamot (propositioner och motioner) måste, om inte annat är bestämt i RF, beredas i utskott före avgörande i kammaren. Genom bestämmelse i 4 kap. 1 § första stycket RO utvidgas beredningstvånget till att gälla också förslag och redogörelse från riksdagsorgan samt av talmannen upptagna ansökningar om hävande av riksdagsledamots immunitet.

Från beredningstvånget stadgas vissa undantag. Yrkande om misstroensdeförklaring (12 kap. 4 § RF), yrkande om folkomröstning om vilande grundlagsförslag (8 kap. 15 § tredje stycket RO) och förslag från talmannen till ny statsminister (6 kap. 2 § RF) skall sålunda inte beredas i utskott. Vidare skall procedurfrågor, val inom riksdagen, interpellationer och frågor till statsråd beredas i utskott endast om det är särskilt angivet, eftersom det i dessa fall inte anses vara fråga om ärenden.

Beredningstvånget kompletteras av den i 4 kap. 8 § RO intagna bestämmelsen om behandlingstvång. Enligt denna bestämmelse skall utskott avge betänkande i ärende som har hänvisats till utskottet, om ärendet inte har återkallats. Ett utskotts skyldighet att avge betänkande kan dock hävas om det kommer överens med annat utskott om att det senare skall överta ärendet eller om det beslutas att beredningen skall ske i sammansatt utskott.

5.2 Beredningsarbetet i allmänhet

I RO:s fjärde kapitel, som handlar om ärendenas beredning, anges de formella reglerna för ärendenas beredning i stort. Inom utskotten har utbildats delvis olika traditioner rörande tillvägagångssättet för beredningen inom de av RO fastslagna ramarna.

Som tidigare har nämnts kan ett ärende beredas i s.k. sammansatt utskott. Något sådant utskott har inte tillsatts efter utskottsreformen 1971. Gemensamma sammanträden mellan utskotten synes heller inte äga rum i någon större omfattning. Såvitt kommittén har erfarit är det endast försvars- och utrikesutskotten som har haft gemensamma informationsammanträden.

Om utskott begär det skall statlig myndighet lämna upplysningar och avge yttranden till utskottet (4 kap. 10 § RO). I många frågor begärs sådana yttranden. Utskotten inhämtar också i stor utsträckning yttranden från kommunala myndigheter samt privata organisationer och sammanslutningar. Det ligger i sakens natur att det i första hand är de motioner som inte är följdmotioner som sänds på remiss. Propositionerna är ju oftast redan väl förberedda och ibland grundade på utredningar som i sin tur har remissbehandlats.

Det är vanligt förekommande att utskotten, i stället för att insamla formella yttranden, på informell väg genom sina kansliers försorg inhämtar fakta från tjänstemän och sakkunniga i berörda myndigheter och organisationer. Därigenom kan den formella och ofta tidsödande remissverksamheten i stor utsträckning undvikas.

Utskotten brukar också inhämta yttranden från varandra. Detta förfarande är inte reglerat i RO. Remissförfarandet mellan utskotten kommer ofta till användning när ett ärende berör även annat utskott än det vartill ärendet har hänvisats. Vid beredning av s.k. åtgärds paket har remissförfarandet framstått som ett alternativ eller ett komplement till att splittra "paketet" på flera utskott.

Om särskilda skäl föreligger kan ett utskott medge att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i utskottet får vara närvarande vid utskottets sammanträden. Vid beredning av viktigare propositioner kommer ofta företrädare för vederbörande departement, vanligen statssekreteraren och hans närmaste medarbetare, till ett utskott för att redogöra för propositionen. Det är också vanligt att andra sakkunniga eller representanter för organisationer inbjuds till utskottet. Det är dock inte fråga om att de utomstående deltar i utskottets överläggningar.

Förutom den nämnda formen av s.k. hearings förekommer att organisationer och enskilda uppvaktar utskotten. Sådana uppvaktingar tas dock vanligen inte emot av hela utskottet, utan av någon eller några representanter för utskottet.

Som ett led i beredningen förekommer ibland studieresor. Utskotten kan t.ex. förlägga en studieresa med allmänt syfte så att den också kommer att belysa ett särskilt ärende som är under beredning eller väntas komma under beredning.

I samband med ett ärendes föredragning och därvid förekommande diskussion fattas ett beslut om utskottets hemställan. I en del utskott är detta beslut preliminärt och det slutliga beslutet fattas efter bordläggning

vid ett senare sammanträde. I andra utskott tas ett beslut av mera definitiv karaktär, som sedan justeras vid nästa sammanträde. De olika variationerna i beslutsförfarandet kommer att beskrivas närmare i nästa kapitel (kap. 6).

Sedan utskott har avlämnat betänkande till kammaren kan ärendet återförvisas till utskottet för ytterligare beredning om minst en tredjedel av de röstande ansluter sig till ett yrkande härom (4 kap. 9 § första stycket RO). Kammaren kan också hänvisa ett ärende till annat utskott för ytterligare beredning (4 kap. 9 § andra stycket RO). Såvitt känt har hänvisning till annat utskott för ytterligare beredning hittills inte förekommit.

5.3 Förhållandet mellan utskotten, å ena sidan, samt riksdagsgrupper och partigrupper, å den andra

Kommittén har sökt bilda sig en uppfattning om förhållandet mellan utskotten och de politiska organen inom och utom riksdagen och har då närmast undersökt i vilka slags ärenden och på vilket sätt den politiska och informella behandlingen sker. I första hand och med tonvikt på riksdagsgruppernas verksamhet har kommittén granskat de förhållanden som nu råder. Tillbakablickar förekommer dock. Det får i detta sammanhang inte förglömmas att dagens situation är betingad av det rådande politiska och parlamentariska läget. Kommittén går i ett senare kapitel närmare in på frågan om och i vad mån en ändrad parlamentarisk situation kan komma att påverka utskottens arbete och den ärendeberedning som äger rum utanför utskotten.

Till en början måste slås fast att det ligger i sakens natur att man i de politiska organen (partigrupper, riksdagsgrupper, förtroenderåd/styrelse etc.) inte diskuterar och tar ställning till samtliga utskottsärenden innan dessa avgörs i utskotten. Det stora flertalet ärenden anmäls förmodligen i de politiska organen först när de redan har passerat utskotten. När det gäller riksdagsgruppernas intresse för utskottsärendena kan man i huvudsak dela in dessa i tre grupper.

De *politiskt okontroversiella frågorna* får antagas vara den till antalet största ärendegruppen. Dessa frågor har riksdagsgrupperna av naturliga skäl inte behov av att ta del av före utskottsbehandlingen. I sådana frågor bereds ärendena helt inom utskotten och som ovan har berörts torde de inte anmälas i de politiska organen förrän efter utskottsbehandlingen.

En annan ärendegrupp kan sägas utgöras av *frågor vari riksdagsgrupperna av hävd inte söker påverka de enskilda ledamöterna* i deras ställningstaganden, fastän det kan vara fråga om kontroversiella ämnen, som t. ex. rörande alkohol, jakt, boxning, interna riksdagsfrågor (t. ex. om riksdagshuset) m. m. I sådana frågor sker beredningen helt i utskottens regi.

Den i detta sammanhang intressantaste gruppen utgörs av *politiskt kontroversiella frågor* (i första hand åsyftas de stora ekonomiska s. k. åtgärds-

paketen) som partigrupperna helt naturligt måste ha ett grepp om redan på ett tidigt stadium. Partilinjen föreligger i sådana fall när det gäller ett regeringsparti redan i proposition. När det gäller partier som inte är företrädare i regeringen framkommer partilinjen i partimotion eller liknande. I vart fall bestäms partilinjen vid gruppmöte (eller förtroenderåds- eller styrelsemöte). I utskottet röstar man sedermera vanligen i enlighet med vad som tidigare har bestämts. Givetvis bidrar också i dessa fall utskottens tjänstemän med föredragning av ärendet samt med formulering av klämmor och motiveringar. Man får i detta sammanhang inte bortse från att utskottssammanträdet kan bli ett forum för eventuella kompromisser mellan olika ståndpunkter. Sammanträdet i utskottet kan vara det första tillfället till en reell konfrontation mellan partierna i den speciella frågan. Möjligheterna till en kompromiss är betingade av hur vida fullmakter ledamöterna har givits av respektive riksdagsgrupper. I de verkligt stora frågorna kan förutsättas att partiledningarna har haft kontakter med varandra före utskottssammanträdet. Några kända exempel härpå anges i slutet av detta kapitel. Även om det beträffande kontroversiella politiska frågor kan sägas att det i verkligheten ofta är riksdagsgrupperna som har dikterat utgången i utskotten har utskottsledamöterna också här sin betydelse. Ledamöterna i de ifrågavarande utskotten är nämligen mestadels de som i partigruppen, förtroenderådet/styrelsen, eller i den särskilda kommittén för ämnesområdet har varit de tongivande i frågan och således de som har drivit fram det ställningstagande som redovisas i utskottet.

Kommittén har inte närmare undersökt hur stora andelar av utskottsärendena var och en av de här angivna ärendegrupperna representerar.

Förfarandet inom de olika riksdagsgrupperna är i viss utsträckning formellt reglerat genom interna stadgar eller arbetsordningar. Här följer kortfattade redogörelser för de fem riksdagspartiernas handläggning av i första hand politiskt kontroversiella frågor. Framställningen bygger främst på muntliga uppgifter från representanter för riksdagsgrupperna och deras kanslier. För en fylligare redogörelse för specialiseringen och samordningen inom de politiska partiernas riksdagsgrupper hänvisas till betänkandet (SOU 1970: 16) Riksdagsgrupperna. Regeringsbildningen, som alltjämt äger viss aktualitet.

De fyra största riksdagsgrupperna är organiserade efter i huvudsak samma mönster. Gruppernas ledande organ är presidierna (gruppleddningen) och förtroenderåden (hos socialdemokraterna gruppstyrelsen). Riksdagsgrupperna har ordinarie sammanträde en gång i veckan (på tisdagar) under riksmötet. Presidierna består av ordföranden (partiledaren) och gruppledaren samt två eller tre ställföreträdare för dessa. Ordföranden och gruppledaren brukar deltaga i de partiledarkonferenser som äger rum varje vecka under riksmötet. Förtroenderåden (och gruppstyrelsen) är riksdagsgruppens styrelse och har i huvudsak beredande och verkställande uppgifter. Förtroenderåden består enligt resp. arbetsordning av presidierna

samt hos moderata samlingspartiet och folkpartiet ytterligare 7 ledamöter hos centerpartiet högst 15 ledamöter och hos socialdemokraterna 13 ledamöter. Också förtroenderåden sammanträder en gång i veckan, regelmässigt strax före riksdagsgruppernas sammankomster.

Varje riksdagsgrupp är indelad i utskottsgrupper, som består av partiernas ordinarie ledamöter och suppleanter i resp. utskott. Utskottsgrupperna samlas regelmässigt var för sig inför utskottssammanträdena till s. k. för-sammanträden, varvid en genomgång av utskottsärendena sker. En utskottsgrupp bevakar på olika sätt de ärenden som hör till utskottet och tar politiska initiativ. De borgerliga partiernas utskottsgrupper brukar regelmässigt ha gemensamma sammanträden inför utskottssammanträdena. Denna ordning bröts inte vid moderata samlingspartiets utträde ur regeringen Fäldin II.

Beträffande samarbetet mellan de borgerliga partierna kan här nämnas att man under trepartiregeringens tid hade som en allmän riktlinje att motioner med anslagskrav skulle undvikas liksom motioner som stod i strid med regeringsförklaringen eller budgetpropositionen i den mån denna utgick från regeringsförklaringen. När oenighet, som inte kunde lösas, uppstod kom det till stånd överläggningar mellan de tre partiledningarna.

Inom de borgerliga riksdagsgrupperna har man — redan från tiden före utskottsreformen 1971 — sina ledamöter fördelade på kommittéer i huvudsak i enlighet med fackutskottsprincipen. Kommittéerna består av ledamöter och suppleanter (och även andra intresserade) i utskott med näraliggande beredningsområden. Sålunda behandlar en lagkommitté frågor som hör till KU:s, JuU:s eller LU:s områden. En finans- (och skatte-)kommitté sysslar med frågor som faller under FiU:s och SkU:s områden. På liknande sätt är övriga kommittéer sammansatta för att täcka beredningsområden som har ett naturligt samband. Den socialdemokratiska riksdagsgruppen har inte inrättat kommittéer för olika ämnesområden. Ett skäl härför torde vara att redan socialdemokraternas utskottsgrupper består av så många ledamöter att det skulle te sig ganska oformligt med kommittéer sammansatta efter samma mönster som hos de borgerliga partigrupperna. Samordningen mellan de olika utskottens representanter har inom den socialdemokratiska gruppen i stället ordnats på annat sätt, varom mera i det följande.

Varje riksdagsgrupp har till sin hjälp en kansliorganisation med en kanslichef i spetsen. Gruppkanslierna är olika stora. Ett oppositionsparti får ett relativt sett något större anslag för kansliverksamheten än parti som är i regeringsställning. I övrigt utgår anslag i förhållande till mandat i riksdagen. Av naturliga skäl har många som tjänstgör i gruppkanslierna erfarenhet från departementsarbete.

Enligt arbetsordningen för *moderata samlingspartiets riksdagsgrupp* ansvarar tjänstgörande utskottsledamot bl. a. för att samråd äger rum med presidiet, gruppkansliet eller riksdagsgruppen inför särskilt betydelsefulla avgöranden (§ 7 punkt 4). I praktiken går det ofta så till att en utskottsleda-

mot i första hand vänder sig till riksdagsgruppens kanslichef när en sådan fråga aktualiseras i ett utskott. Om så behövs för kanslichefen frågan vidare till någon i partiledningen eller, mera sällan, till förtroenderådet. Enligt § 1 mom. 4 arbetsordningen må även principiellt viktiga kommande utskottsärenden upptagas vid riksdagsgruppens ordinarie sammanträden. Det är emellertid sällsynt att en sådan fråga tas upp i hela riksdagsgruppen. Detta beror mestadels på tidsfaktorn.

När en proposition har lagts går man hos moderaterna först igenom denna i den speciella kommittén för ämnesområdet och ser om propositionen skall föranleda någon motion – partimotion, gruppmotion eller enskild motion. Utskottsledamot ansvarar för att partimotioner bevakas och inte överges utan samråd med presidiet (arbetsordningen § 7 punkt 4). Partimotioner är alltså i princip kompromisslösa. När fråga är om enskilda motioner kan utskottsledamöterna agera litet friare. Det anses dock att den som vill gå ifrån en enskild motion först bör åtminstone försöka att tala därom med motionären. S. k. gruppmotion, som har sin uppkomst i utskottsgrupp, intar en mellanställning, så till vida att de som ingår i utskottsgruppen redan har bundit sig för motionen.

Av stadgarna för *centerpartiets riksdagsgrupp* framgår bl. a. att vissa motioner bör anmälas i riksdagsgruppen innan de avlämnas. Detta gäller 1) partimotioner, 2) motioner som kan bedömas ha avsevärt ekonomiska eller politiska konsekvenser, 3) motioner som berör samma område där partimotion har avlämnats och 4) motioner som har undertecknats av fem eller flera av gruppens medlemmar (§ 12).

När centerpartiet är i regeringsställning brukar viktigare ärenden som t. ex. finans- och skattefrågor genom samordningskansliets försorg fördras i riksdagsgruppens finans- och skattekommitté redan innan de har framlagts i proposition.

I arbetsordningen för folkpartiets riksdagsgrupp sägs bl. a. att de statsråd som ingår i riksdagsgruppen bör tillse att denna i god tid informeras om kommande propositioner och andra regeringsförslag av betydelse och att informationen i brådsakande fall kan ske till förtroenderådet och berörda utskottsrepresentanter (§25). Innan motioner, interpellationer och enkla frågor väcks skall de enligt arbetsordningen (§ 29) anmälas till kanslichefen och presidiet eller, i viktigare frågor, förtroenderådets synpunkter inhämtas. Om möjligt bör samråd ske med partiets representanter i resp. utskott.

Folkpartiets riksdagsgrupp har givit gruppledaren, förste vice gruppledaren och andre vice gruppledaren ansvar för bevakningen och kontakten med sex resp. fem utskott var. Om det uppstår problem i något utskott skall ifrågavarande utskottsgruppförande ta kontakt med sin kontaktman i riksdagsgruppens ledning. Det händer att partiets representanter i ett utskott yrkar bordläggning av ett ärende för att få tillfälle att höra förtroenderådets uppfattning i saken. I förtroenderådet bestämmer man om frågan skall gå vidare till riksdagsgruppen eller avgöras i rådet. I förtroenderådet

föredras ärendet av resp. utskottsledamot. Överläggningarna i förtroenderådet eller riksdagsgruppen leder fram till en rekommendation till utskottsledamöterna hur de lämpligen bör förfara i ärendet vid den fortsatta utskottsbehandlingen. Det kan nämnas att folkpartiets statsråd eller representanter för dem i förekommande fall brukar närvara vid förtroenderådets sammanträden.

Det har blivit en fast etablerad rutin att alla propositioner (när folkpartiet deltar i regeringsarbetet) skall anmälas i förtroenderådet innan de beslutas av regeringen. Förtroenderådet får därigenom genomgående information om – och när det gäller viktigare propositioner – föredragning av propositionerna i ett så tidigt skede att man fortfarande kan påverka propositionens innehåll. Dessa kontakter med förtroenderådet sker genom samordningsgruppen i kanslihuset.

I arbetsordningen för den *socialdemokratiska riksdagsgruppen* uttalas särskilt att gruppens medlemmar skall vinnlägga sig om inbördes sammanhållning i riksdagsarbetet och om största möjliga enighet i framträdandet (ur arbetsordningen § 10). Ett utslag härav är att en utskottsledamot anses behöva ha en fullmakt från gruppen när han agerar i en fråga av betydelse.

Inom den socialdemokratiska riksdagsgruppen ändrade man efter regeringsskiftet 1976 på rutinerna för bevakningen av propositioner och motioner på så sätt att dessa uppgifter i första hand skulle ankomma på utskottsgrupperna. Det var alltså fråga om en decentralisering av uppgifterna till utskottsgrupperna. En proposition granskas numera således först i vederbörande utskottsgrupp. Om det blir tal om att med anledning av propositionen komma med en partimotion redovisar utskottsgruppens ordförande sin gruppns förslag till riksdagsgruppens styrelse. Denna tar då ställning till om det skall bli någon motion och vilken karaktär den skall ha; partimotion, utskottsgruppsmotion eller enskild. Motionen utformas sedan i utskottsgruppen med hjälp av resp. utredningssekreterare och i samråd med gruppledningen (ordf., gruppledaren, 1:e och 2:e vice gruppledare). För det fall att styrelsens och utskottsgruppens uppfattningar om motionen inte sammanfaller försöker man att kompromissa sig fram. Om detta inte går kan frågan hänskjutas till hela riksdagsgruppen. Alla partimotioner föreläggs gruppen för beslut. Utskottsgruppsmotioner beslutas av gruppstyrelsen. Enskilda motioner behandlas normalt endast av gruppledningen. När det gäller stora frågor kan partiets verkställande utskott (VU) komma att sammankallas. I riktigt stora och betydelsefulla frågor är det kanske VU som tar det första beslutet.

Efter regeringsskiftet 1976 då socialdemokraterna alltså inte längre hade "tillgång till kanslihuset" fick de ett ökat behov av samordning i riksdagen. Då införde man inom den socialdemokratiska riksdagsgruppen regelbundna sammanträden, de s.k. torsdagssammanträdena, med deltagande av samtliga socialdemokratiska utskottsordföranden och vice ordföranden under ordförandeskap av gruppledaren. Vid torsdagssammanträdena ges

allmän information bl.a. om vad som sker i utskotten. Då tar man också upp eventuella kompromissförslag som har uppkommit i utskotten. Större frågor går vidare till gruppstyrelsen. Enligt mångas uppfattning kan torsdagssammanträdena för socialdemokraterna i viss mån sägas motsvara de tidigare statssekreterarmötena på departementsplanet.

Det kan i detta sammanhang nämnas att socialdemokraterna i sin uppföljning av vad som sker i utskotten för en slags avräkningsnota över de anslag som deras ledamöter i de olika utskotten föreslår. På detta sätt försöker man att fortlöpande kontrollera att man håller sig inom sina ramar och vet därigenom också vilka inkomstförstärkningar de föreslagna utgifterna kräver. Någon gång efter mars månad är det svårt att hålla exakt kontroll på avräkningen och man kan efter denna tid inte tala om någon verklig "skuggbudget".

Vänsterpartiet kommunisternas (vpk:s) riksdagsgrupp består under in-
nevarande mandatperiod av 20 ledamöter. Förtroenderådet består av ordföranden, vice ordföranden jämte tre övriga ledamöter. I förtroenderådet ingår dessutom gruppsekreteraren. Gruppen och förtroenderådet sammanträder vardera en gång i veckan (tisdagar) och vid behov vid ytterligare tillfällen under pågående riksmöte.

Inom vpk:s riksdagsgrupp har man inrättat sig efter den nu rådande situationen att partiet inte är representerat i utskotten. För att så effektivt som möjligt kunna bevaka frågor inom de olika ämnesområdena har man inrättat s.k. skuggutskott. Detta innebär att arbetsgrupper om 4–5 ledamöter sysslar med olika ämnesområden. En arbetsgrupp bevakar ärenden som bereds i FiU eller SkU, en annan grupp sysslar med frågor som behandlas i AU eller NU etc. Genom att partiet inte har så många riksdagsledamöter är det nödvändigt för ledamöterna att dubblera i viss utsträckning i de olika arbetsgrupperna. Detta medför å andra sidan att man slipper en del samordningsproblem.

Uppgörelser i de riktigt stora och viktiga ekonomiska frågorna kan som bekant också komma till stånd utanför riksdagsgrupperna (och riksdagshuset) för att sedan redovisas och beredas i ett utskott. Här skall erinras om den s.k. Haga I-uppgörelsen 1974 då den dåvarande socialdemokratiska regeringen hade överläggningar på Haga slott rörande frågor som togs upp först med parterna på arbetsmarknaden och därefter med partiledarna. Slutresultatet blev som bekant att regeringen och folkpartiet enades och att uppgörelsen i sin helhet togs in i FiU:s betänkande över kompletteringspropositionen.

Vid den s. k. Haga II-uppgörelsen året därefter som hade nära samband med FiU:s behandling av finansplanen deltog också ledamöter av FiU i överläggningarna. Från början deltog representanter för samtliga riksdagspartier i diskussionerna. Uppgörelsen träffades slutligen mellan socialdemokraterna, centerpartiet och folkpartiet och togs in i FiU:s betänkande.

I regeringens proposition 1981/82:30 om vissa ekonomisk- politiska åtgärder, m. m. föreslog regeringen riksdagen att godkänna i propositionen förordade allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken. Vidare framlade regeringen i propositionen förslag till vissa ekonomisk-politiska åtgärder inom flertalet av departementens verksamhetsområden. Riksdagsbehandlingen av denna proposition visar på ett illustrativt sätt att beredningen av ett politiskt kontroversiellt ärende inte sker endast inom utskottens väggar. I förevarande ärende uttalade FiU i en presskommuniké att de borgerliga partierna i riksdagen hade träffat en uppgörelse av visst angivet innehåll. Propositionens handläggning i riksdagen har också intresse för frågan om FiU:s ställning, särskilt gentemot SkU, varför handläggningen av propositionen också kommer att beröras senare i detta betänkande.

6 Arbetsformerna i övrigt i utskotten

Utformningen av föredragningarna inför utskotten och av utskottsbetänkandena, särskilt utskottets hemställan, den s.k. klämman, följer inte något enhetligt mönster. De olika utskotten har i detta avseende skapat olika praxis, som i vissa fall kan medföra problem i den praktiska tillämpningen. I detta kapitel redogörs för några omständigheter som är av intresse härvidlag.

På grund av arbetsbelastningen är *föredragningarna* i de flesta utskotten mycket korta och behandlar ofta endast de politiska s.k. skärningspunkterna. Sålunda föredras en proposition vanligtvis mera ingående endast i de delar som har föranlett motioner. De ofta korta föredragningarna får också ses mot bakgrunden av att utskottsledamöterna vanligtvis kan ärendena från tidigare genomgångar i resp. riksdagsgrupp, utskottsgrupp eller annat politiskt organ. I detta sammanhang kan nämnas att det är mycket ovanligt att utskottens tjänstemän föredrar ärenden i partiernas utskottsgrupper eller på annat sätt deltar i den beredning som sker utom utskott.

Representanter för utskott där korta föredragningar ofta förekommer har särskilt framhållit att den korta sammanträdestiden på intet sätt kan tas till intäkt för att utskotten har för få ärenden att sysselsätta sig med.

Med hänsyn främst till ämnets karaktär och utskottsledamöternas tidigare eventuella befattning med ett ärende kan föredragningarna utformas på många olika sätt. Föredragningarna anpassas sålunda efter situationen. Önskemålet om korta föredragningar kan inte tillgodoses i alla lägen. Som tidigare har nämnts anses t.ex. beredningen av en invecklad rättsfråga av teknisk natur (i t.ex. justitieutskottet eller lagutskottet) ofta kräva en ingående och omfattande föredragning, som tar tid att förbereda. Om det däremot gäller en anslagsfråga, vari man tidigare har tagit ställning före utskottssammanträdet, kan föredragningen hållas kort och innehålla endast korta och koncisa analyser av frågorna, som ibland kan vara av övervägande politisk natur.

I de flesta utskotten utgår man från att inför föredragning utsända handlingar ärinlästa av ledamöterna.

Det finns inte några givna regler för hur ett *utskottsbetänkande* skall utformas i formellt hänseende. Som inledningsvis nämnts har det i utskotten utbildats olika praxis för betänkandenas utformning. Skiljaktigheterna är många och ibland kan det vara svårt för den oinvidge att rätt förstå nyanserna.

Som exempel när det gäller formulering av klämmarna kan nämnas att "avslå" i stället ibland uttrycks med "inte föranleda någon åtgärd" som anses vara en något mjukare avslagsvariant. Något oklart är också formuleringar som motionen skall "anses behandlad" eller "besvarad med vad utskottet har anfört". I "besvarandet" anses ligga ett välvilligt avstyrkande, dvs. oftast att utskottet redovisar att en motionärs intressen håller på att tillgodoses på annat sätt.

Intresse för enhetligare formulering av utskottsbetänkandena finns inom riksdagen men har ännu inte resulterat i t. ex. någon handbok för betänkan-
deskriivning. I riksdagens anvisningar för motionsskrivning finns dock vissa råd som kan vara användbara också när det gäller formuleringen av betänkan-
deklämmar. Vidare kan nämnas att man från kammarkansliet sporadiskt brukar skicka ut cirkulär när det har inträffat något av intresse att rapportera. Cirkulären faller dock i glömska efter någon tid. I detta sammanhang kan erinras om att frågan om riksdagsutskottens betänkan-
den tidigare har behandlats av Olof Berger i Svensk Juristtidning (1973 s. 715–718).

Formuleringsfrågorna har en klar praktisk betydelse med hänsyn till kravet att det av betänkandet tydligt bör framgå vad utskottet har menat. Det bör i detta sammanhang också observeras att betänkandena ingår som en del av riksdagstrycket och att en framtida eventuell datorisering av riksdagsregistret kan ställa krav på enhetliga formuleringar, s.k. nomen-
klatur, på detta område.

När det gäller utskottsbetänkandenas klämmar bör också nämnas att det har stor praktisk betydelse att de är tekniskt riktigt utformade, så att de kan "bäckas av" i den statliga bokföringen. På grund av den brådska som brukar präglade arbetet med att färdigställa betänkandena inträffar det förklarligt nog ibland felskrivningar som inte har endast språklig betydelse. Som exempel kan nämnas att ett anslag beträffande t. ex. utbildning på andra språk än svenska får en helt annan saklig innebörd om det av misstag råkar stå annat i stället för andra. Sådana och liknande felaktigheter inträffar men brukar oftast upptäckas på något senare stadium i hanteringen inom riksdagen. Det tar dock tid och medför kostnader att rätta till dessa fel.

Beslutsordningen i utskotten kan variera något. I en del utskott fattar man först beslut om utskottets hemställan (den s. k. klämman). Detta beslut är av definitiv karaktär. Sedan förslag till betänkandet i dess helhet

har utformats, dvs. med motivering m. m., fattas det formella beslutet vid ett senare justeringssammanträde.

I andra utskott tillämpas vanligen den ordningen att man först fattar ett mera preliminärt beslut om utskottets hemställan. Efter bordläggning fattas det definitiva beslutet (med motivering m. m.), som justeras.

Den väsentligaste skillnaden mellan de två olika förfaringssätten är således att man i de förstnämnda utskotten först tar definitiv ställning till saken och att justeringssammanträdet avser själva utformningen av betänkandet i övrigt, medan man i den andra gruppen av utskott väntar med det slutliga ställningstagandet till "justeringssammanträdet". Också vad beträffar kansliernas beredningsarbete och när det gäller reservationer m. m. finns olikheter mellan de båda systemen. Dessa olikheter behandlas dock inte här.

De här beskrivna beslutsordningarna har utvecklats i praxis. Utöver bestämmelserna i 4 kap. 14 § RO om omröstning inom utskott finns inte några föreskrifter som reglerar utskottens beslutsordning.

För ett närmare studium av beslutsordningen i utskotten hänvisas till en redogörelse av Olof Berger i Svensk Juristtidning 1972 s. 489-492.

7 Finansutskottets ställning. Budgetarbetet

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av FiU:s huvudsakliga uppgifter och utskottets ställning i förhållande till övriga utskott. Härvid berörs också FiU:s och andra utskotts beroende av riksdagsgruppernas agerande i dessa frågor.

7.1 Allmänt om FiU:s ställning

Till en början kan sägas att FiU inte konstruerades som ett nytt statsutskott. Vid genomförandet av utskottsreformen 1971 avvisade man tanken på att FiU skulle fungera som ett överutskott för de övriga budgetberedande utskotten. FiU skall alltså ses som jämställt med andra utskott och som ett ekonomiskt fackutskott.

Redan vid FiU:s start i början av 1971 uppstod en viss spänning i förhållande till övriga utskott med anledning av att man från FiU:s sida tillskrev de andra utskotten och bad att få ta del av manuskript eller korrektur till betänkanden i budgetfrågor. Syftet därmed var att FiU skulle få lättare att följa riksdagens arbete med statsbudgeten. Emellertid uppfattades det på sina håll som ett försök av FiU att etablera sig som överutskott.

Det skall i detta sammanhang poängteras att talet om FiU som överutskott endast har avsett FiU:s roll beträffande finanspolitiken (dvs. i huvudsak den statliga budgetens inverkan på den svenska ekonomin) och inte valuta- och kreditpolitiken, beträffande vilka de formella besluten fattas av riksbanksfullmäktige.

Givetvis sker en kommunikation mellan FiU och övriga utskott dels i formell väg genom att yttranden inhämtas i frågor som berör FiU och annat utskott, dels genom att resp. kanslier helt informellt rådgör med varandra i sådana frågor. För FiU:s del har yttranden begärts från resp lämnats till i första hand NU och SkU.

Som har framgått av tidigare redogörelse i betänkandet (kap. 5.3) spelar riksdagsgrupper och partigrupper en viss roll vid beslutsprocessen i stora och viktiga ekonomiska frågor. Detta innebär bl.a. att en utskottsledamot inte gärna lägger fram en motion med anslagsyrkande som skulle spräcka tidigare inom hans riksdagsgrupp antagna ekonomiska ramar utan att först ha konfererat med riksdagsgruppen. Härigenom sker i viss mån en samordning av budgetbehandlingen.

7.2 Riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen

FiU har som en central uppgift att bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen. Utskottet skall därvid ta ställning till regeringens bedömningar av det allmänna ekonomiska läget. Det är här alltså till största delen fråga om att utifrån aktuella bedömningar av det allmänna ekonomiska läget och framtidsutsikterna ta ställning till hur statsinkomsterna och statsutgifterna påverkas. Det skall här uppmärksammas att de beräkningar och bedömningar som har gjorts i regeringens propositioner inte alltid är helt aktuella när ifrågavarande proposition behandlas i riksdagen. De förändringar som sker efter propositionens avlämnande måste således beaktas under ärendets beredning i utskotten.

Här skall som bakgrund till ett senare resonemang om FiU:s ställning bland utskotten endast i korthet redogöras för FiU:s arbete med att utforma de allmänna riktlinjerna för fackutskottens budgetarbete. För en närmare beskrivning av riksdagens handläggning av regeringens budgetpropositioner, kompletteringspropositioner och s. k. ekonomiska åtgärds paket hänvisas till Bengt Metelius promemoria om riksdagens ekonomiska beslutsfattande 1971–1981 (bilaga 4).

FiU:s samordnande funktion kommer främst till synes genom att utskottet granskar budgetpropositionen, dvs. regeringens proposition med förslag till statsbudget för det närmast följande budgetåret som enligt huvudregeln (3 kap. 2 § RO) skall avlämnas senast den 10 januari. I bilagorna 1 och 2 till propositionen redovisas regeringens finansplan och utgiftsprogram. I sitt betänkande över dessa bilagor föreslår utskottet allmänna riktlinjer för de övriga utskottens budgetarbete. Betänkandet ligger till grund för den s.k. finansdebatten. Riksdagen fastställer herefter vilka riktlinjer som skall gälla.

FiU:s betänkande över finansplanen borde enligt grundlagberedningen få en allmän och principiell karaktär och inte innehålla bindande ramar för vare sig de totala utgifterna, för utgifterna för de enskilda fackutskotten eller för beskattningen (SOU 1969:62 s. 59).

I FiU:s uppgift ligger också att bereda den s.k. kompletteringspropositionen, dvs. regeringens förslag till slutlig reglering av statsbudgeten. Den proposition skall om hinder inte möter avlämnas före utgången av april månad (3 kap. 2 § RO). Det bör i detta sammanhang nämnas att kompletteringspropositionen numera är mycket omfattande.

Andra propositioner angående anslag för det närmast följande budgetåret skall avlämnas senast den 10 mars, om inte regeringen finner synnerliga skäl att avlämna propositionen senare (3 kap. 2 § RO).

FiU:s skyldighet att bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen har tidsmässigt medfört stora problem, framför allt för utskottets kansli. Man försöker inom FiU att lägga upp beredning av finansplan och budgetplan så att arbetet är klart till den 1 mars. Ibland måste justering ske redan i mitten av februari. Beredningsarbetet, inklusive hearings och annat, sker alltså strax efter det att budgetpropositionen har lagts och man inväntar inte motionstidens utgång. Tidspressen är också hård när det gäller beredningen av regeringens reviderade finansplan och reviderade budgetförslag som överlämnas i slutet av april och som skall behandlas av riksdagen före riksmötets avslutande. Man kan säga att det för utskottskansliets del i praktiken pågår ett ständigt budgetarbete från februari till och med utgången av juni.

7.3 Sammanställning av statsbudgeten

Utöver det bedömningsmässiga arbetet med statsbudgeten har FiU som nämnts också att utifrån de olika riksdagsbesluten till följd av fackutskottens betänkanden sammanställa statsbudgeten. Detta är ett arbete av mera formell karaktär. Det skall här observeras att statsbudgeten inte längre fastställs av riksdagen. FiU överlämnar endast sin sammanställning till riksdagen som i sin tur överlämnar sammanställningen till regeringen.

Arbetet med att sammanställa statsbudgeten börjar i och med att budgetpropositionen läggs fram i januari. På anmodan av kammarkansliet gör FiU:s kansli en genomgång av hela budgetpropositionen med bilagor och proposition nr 101 med tilläggsbudget II bl. a. för fördelningen av ärenden mellan utskotten (kammarens remittering). Härigenom får man hos FiU:s kansli en viss överblick över det kommande budgetarbetet.

I budgetpropositionen är varje anslagsbelopp specificerat. Ett stort antal anslag är dock endast preliminärt beräknade. Närmare preciseringar görs senare i särskilda propositioner. Utskottets kansli måste därför göra en genomgång av alla propositioner och förslag. De begärda anslagen stäms av och förs in i det s.k. tabellverket. Därvid kontrolleras anslagsrubriker, anslagstyper och budgetår. Ökningar och minskningar i förhållande till det ursprungliga beräknade anslaget beräknas.

Efter det att resp. utskott har berett ärendena tar utskotten ställning till förslagen. FiU:s kansli går igenom varje utskottsbetänkande så snart det bordlagts i kammaren. Anslagsbelopp, rubrik och anslagstyp kontrolleras.

Även betänkandenummer noteras. Också reservationer till betänkandena måste granskas för den händelse dessa skulle bifallas i kammaren. Från en del utskott skickas (utan anmaning från FiU) korrektur på anslagsbetänkanden till finansutskottet för kontroll före bordläggning.

När riksdagen har fattat beslut i ärendet gör FiU:s kansli en genomgång av kammarens protokollsutdrag (PU) över behandlade ärenden. Kammarbeslutet, datum och PU-nummer på resp. utskottsbetänkande förs in i sammanställningen. En avstämning görs mot det kompletterade tabellverket. Ökningar och minskningar beräknas i förhållande till av utskotten tillstyrkta anslag.

Under vårens lopp görs avstämmningar som grund för fortlöpande rapportering till utskottet beträffande budgetarbetets förlopp. Dessa avstämmningar är följande.

1. av regeringen begärda ökningar och minskningar i förhållande till budgetpropositionen
2. av utskotten tillstyrkta ökningar och minskningar i i förhållande till regeringens förslag.
3. av riksdagen beslutade ökningar och minskningar i förhållande till av utskotten framlagda förslag.

Kompletteringspropositionen stäms av mot det kompletterade tabellverket i vad avser inträffade förändringar i budgeten sedan budgetpropositionen.

På basis av förda anteckningar sammanställs under maj månad en statsbudget. Slutresultatet föreläggs riksdagen i betänkande angående statsbudget för nästkommande budgetår. Tilläggsbudget II och III sammanställs och föreläggs riksdagen i ett betänkande. Även i fråga om propositionerna 101 och 125 (TB II och TB III) görs en avstämning av redovisningen av särpropositioner med tilläggsbudgetäskanden.

Under juni månad sammanställs och trycks specifikationen (bilaga till betänkandet om statsbudgeten) till statsbudgeten (926 anslag 1979/80) där nya anslag förs in under littera och nummer efter överläggningar med resp. departement.

En särskild komplikation i arbetet utgörs av det faktum att riksdagen numera i och för sig kan behandla samma fråga flera gånger under ett riksmöte. Av kammaren tagna beslut kan alltså ändras flera gånger under våren. Dessutom kan delar av samma anslag behandlas av olika utskott vid olika tidpunkter.

Beträffande tilläggsbudget I, II och III gås propositionerna igenom. Denna genomgång utgör underlag för kammarens remittering av bilagorna till olika utskott. I övrigt måste egen sammanställning göras, vari särpropositioner införs. Genomgång av korrektur på tilläggsbudgetpropositionerna görs för budgetdepartementets räkning. Även här åligger det kansliet att placera in anslagen under littera och nummer i förhållande till gällande statsbudget och tidigare tilläggsbudgetar.

Under hösten sammanställs riksdagens beslut om anslag på tilläggsbudget I.

I arbetet med att sammanställa budgeten är man beroende av att beslut föreligger i samtliga anslagsfrågor. Detta är dock sällan fallet vid den tidpunkt då budgeten måste börja ställas samman. I många fall får man då bygga på utskottsbetänkanden eller underhandsbesked från andra utskottskanslier. Då kan det å andra sidan inträffa att ändringar görs av anslagsbelopp efter att den första budgetsammanräkningen gjorts i FiU. Dessa ändringar mot slutet av sessionen sker under stor tidspress.

I många fall upptäcks formella eller andra fel i utskottsbetänkanden vid FiU:s löpande granskning. Detta föranleder då ändringstryck som bör föreligga innan det aktuella betänkandet behandlas i kammaren.

8 Kommitténs bedömningar och förslag

8.1 Inledning

Kommittén har sett som sin främsta uppgift att undersöka huruvida riksdagens nuvarande utskottsorganisation – inom av konstitutionen givna ramar – på ett ändamålsenligt sätt fullgör sina uppgifter som riksdagens beredningsorgan.

Några huvudfrågor har därvid kommit i förgrunden. Det gäller först antalet utskott. Nära sammanhängande därmed är frågor om användande av sammansatta utskott och särskilda utskott. Ärendefördelningen mellan utskotten har beaktats av kommittén. En fjärde huvudfråga avser finansutskottets ställning – förhållandet mellan detta utskott och övriga utskott.

Kommittén har avslutningsvis också berört frågor om arbetsformerna inom utskotten, beslutsordning m. m. Frågan om eventuella kostnader för att genomföra kommitténs förslag har också berörts.

De olika spörsmålen kommer i det följande att behandlas i den ordning som nu nämnts.

Kommittén vill dock komma med några allmänna reflektioner vad gäller den nuvarande utskottsorganisationen.

Kommitténs helhetsintryck av utskottsorganisationen är att den i huvudsak fungerar tillfredsställande. De olägenheter och brister som kommittén ändock anser sig ha funnit kan sägas vara av två helt skilda slag. Det första hänför sig till olägenheter som är förenade med det utskottssystem som har inskrivits i konstitutionen med sins emellan helt självständiga utskott utan något organ för en samlad budgetbehandling. Det andra slaget av olägenheter och brister hänför sig till det givna utskottssystemets förverkligande i praktiken.

Ytterligare vissa allmänna iakttagelser kan redovisas.

Den första gäller bristen på flexibilitet inom utskottsapparaten. Oberoende av partitillhörighet slår man vakt om det utskott man tillhör. Man

bevakar noga att utskottets befogenheter inte träds för nära. Det synes föreligga en obenägenhet att godtaga förändringar i t.ex. ärendefördelning och vad gäller arbetsformer och beslutsformer som kan ha utvecklat sig inom ett utskott. Man kan även bland ledamöterna själva höra att det föreligger ett revirtänkande.

Det finns säkerligen flera orsaker till denna brist på flexibilitet. Här skall bara nämnas några. En orsak får nog ses i obenägenheten hos riksdagsledamöterna – och kanske också hos partierna – att ändra utskottsplacering. Man har vidare pekat på de stela formella kontakterna mellan utskotten – kontakter som till övervägande del består i att man avger yttranden till varandra. I detta sammanhang kan det vara värt att betänka att det inte någon enda gång under 1970-talet har tillsatts sammansatt utskott eller särskilt utskott. Slutligen bör inte förbises att den tjänstemannaapparat som kommit att knytas till de olika utskotten kan bidra till stelheten i systemet.

Det är naturligen vanskligt att med någon grad av säkerhet bedöma vilken betydelse denna stelhet har för riksdagsarbetet i stort och för de enskilda ledamöterna. Att en ledamot stannar länge i samma utskott har den fördelen att ledamoten med tiden blir synnerligen väl förtrogen med frågor som detta utskott har att behandla. För utskott med i frågorna väl insatta ledamöter uppkommer t. ex. tidsvinster vid ärendenas beredning. Specialiseringen hos riksdagsledamöterna innebär å andra sidan risker för mindre allmänorientering i de politiska frågorna, vilket knappast kan vara av godo. Frågan om den bristande flexibiliteten har tagits upp vid flera av de hearings företrädare för kommittén har haft. Kommittén delar uppfattningen att här föreligger en svaghet i det nuvarande utskottssystemet. Kommittén avser att längre fram återkomma till frågan för att se om något kan göras för att motverka denna svaghet.

Att riksdagen fått egna tjänstemän för att biträda med bredningen av ärendena i utskotten innebär betydande fördelar om man jämför med förhållandena i den gamla riksdagen då man i stor utsträckning måste låna arbetskraft från verk och departement. Antalet fast anställda tjänstemän har bl. a. beroende på ansvällningen av ärenden blivit tämligen stort. Av olika skäl är omsättningen bland dessa tjänstemän mycket liten. Det har vid samtal uttalats farhågor för att dessa och andra och därmed sammanhängande förhållanden kan leda till allt för stort tjänstemannainflytande inom utskotten.

Som tidigare har framhållits sker i det alldeles övervägande antalet ärenden beredningsarbetet i utskotten och dess kanslier. Utskottsbilden skulle emellertid inte bli fullständig om man inte erinrade om det för alla riksdagsledamöter välkända förhållandet att i vissa ärenden själva sakberedningen tillgår på ett annat sätt än eljest är vanligt. Till antalet är dessa ärenden få men de är å andra sidan politiskt tunga och kontroversiella. I allmänhet är det fråga om ärenden av ekonomisk natur men kan naturligtvis gälla även andra ärenden.

Syftet med den av Bengt Metelius utarbetade översikten i bilaga 4 har varit att visa hur det ekonomiska beslutsfattandet faktiskt gått till i riksdagen under 1970-talet. Översikten gör naturligen inte anspråk på att vara uttömmande. Den torde ändå ge en god och tämligen fullständig bild av den roll som utskotten, främst finansutskottet, spelar när det gäller beredningen av ekonomiska frågor av mer övergripande betydelse. Några ytterligare kommentarer här torde inte vara erforderliga. Kommittén övergår till de angivna olika frågorna.

8.2 Utskottens antal

Riksdagen har som bekant 16 ständiga utskott. Därtill kommer möjligheten att tillsätta sammansatta utskott och särskilda utskott. Under utredningen har uppkommit fråga om behov föreligger av så många utskott. Anledningen härtill är att några utskott har påtagligt mindre arbetsbelastning än övriga. De utskott som härvid nämnts är lag-, utrikes-, försvars- och socialförsäkringsutskotten. Det är, som kommittén tidigare har berört, svårt att objektivt bedöma hur arbetsbelastningen fördelar sig på de olika utskotten. I detta avseende hänvisas till det relativt omfattande material som har redovisats i den tidigare nämnda översynskommitténs betänkande. Kommittén har grundat sina bedömningar angående arbetsbelastningen på det angivna materialet och på egna iakttagelser som har gjorts under kommittéarbetet.

För lagutskottets del har ifrågasatts ett överförande av dess arbetsuppgifter till justitieutskottet. Beträffande utrikes- och försvarsutskotten har angivits möjligheten av en sammanslagning till ett utskott. I fråga om socialförsäkringsutskottet har pekats på möjligheten att överföra dess ärenden till socialutskottet.

Lagutskottets arbetsbörda måste anses tämligen begränsad jämförd med andra utskotts. Å andra sidan är de ärenden som ankommer på lagutskottet ibland tunga och tidskrävande som då det är fråga om större och kanske tekniskt invecklade lagförslag. Det synes därför knappast möjligt att överföra lagutskottets ärenden till justitieutskottet utan att det senare får en allt för hård belastning. Problemet med lagutskottet synes i stället, som senare skall beröras, böra lösas så att vissa lagstiftningsärenden som ankommer på näringsutskottet överförs till lagutskottet. Lagutskottet skiljer sig från övriga utskott genom att det praktiskt taget inte har några anslagsfrågor att behandla. Önskemål har uttalats om att någon ärendegrupp innefattande sådana frågor skulle överföras till lagutskottet. Kommittén har emellertid för sin del inte funnit någon lämplig sådan ärendegrupp. Kommittén har stannat för att inte förorda någon ändring i lagutskottets ställning.

Socialförsäkringsutskottet har för närvarande en måttlig arbetsbörda. Så var inte fallet i början av 1970-talet, när utskottet var ansträngt i samband med de reformer som hörde samman med den all-

männa försäkringen. En ökning av arbetsbördan kan naturligtvis återkomma om av olika skäl mer omfattande förändringar måste göras i försäkringssystemet. Huruvida så blir fallet kan emellertid inte nu förutses.

Som nämnts har med hänsyn till den nuvarande situationen tanken uppkommit på ett överförande av socialförsäkringsutskottets arbetsuppgifter till socialutskottet. En sådan åtgärd torde emellertid av praktiska skäl inte låta sig göras. Socialutskottet hör till de hårt belastade utskotten i riksdagen och det finns ingen anledning att tro att denna situation kommer att nämnvärt förändras under överskådlig tid. I själva verket är läget det att det med fog kan ifrågasättas om inte detta utskotts arbetsbörda bör lättas genom att en eller flera ärendegrupper flyttas över till annat utskott, lämpligen socialförsäkringsutskottet. Om dessa ärendegrupper är av någon tyngd kommer socialförsäkringsutskottets arbetsbörda bli jämförbar med flera andra utskotts arbetsbelastning. Vidare åtgärder vad gäller socialförsäkringsutskottet är då inte erforderliga. Kommittén återkommer senare till frågan om vilka ärendegrupper som lämpligen bör avlyftas från socialutskottet.

Utrikes- och försvarsutskotten har båda måttlig arbetsbelastning.

I fråga om försvarsutskottet är att beakta några omständigheter. Enskilda ledamöter av utskottet och kanslichefen lägger sig vinn om att besöka olika militära förband, vilket säkerligen är värdefullt ur flera synpunkter men utan tvekan också är tidskrävande. Vad gäller arbetsbördan sådan den kommer till uttryck i samlat utskottsarbete är att beakta att utskottets arbetsbörda ökar påtagligt de år – hittills vart femte år – då utskottet har att ta ställning till nytt försvarsprogram.

Utrikesutskottets huvudsakliga arbetsuppgifter avser biståndsfrågor. Det har ifrågasatts om det är motiverat att ha ett utskott för sådana frågor och om inte sammanläggning av försvars- och utrikesutskotten borde ske. Från utrikesutskottets sida har anförts några omständigheter som talar för ett bibehållande av utskottet. Sålunda har hänvisats till att de flesta parlamenten i västvärlden har fristående utrikesutskott och att det därför har ett värde i sig att även den svenska riksdagen håller sig med ett dylikt utskott. Härtill kan bl. a. invändas att i det norska stortinget handläggs utrikesfrågorna i utrikes- och konstitutionsutskottet. Det har vidare påpekats att utrikesutskottet som kanslichef och föredragande i övrigt behöver ha tillgång till diplomatiskt skolad personal.

Vid en samlad bedömning av frågan om utrikes- och försvarsutskotten har flera ledamöter av kommittén uttalat sig till förmån för tanken på en sammanslagning av de båda utskotten till ett utskott, varvid har förutsatts att internationella sekretariater skulle underställas talmannen. Några ledamöter har emellertid förklarat sig inte kunna biträda ett sådant förslag under hänvisning bl. a. till att försvarsfrågor och biståndsfrågor är så artskilda att de inte bör handläggas i samma utskott.

I detta läge har kommittén beslutat att inte framlägga något förslag i dessa hänseenden.

I nära samband med frågan om antalet utskott står frågan om tillsättande av sammansatta och särskilda utskott.

Som förut sagts har under 1970-talet inte någon gång förekommit vare sig sammansatt utskott eller särskilt utskott.

Vad först angår sammansatta utskott, vilka inte tillsätts av kammaren utan av berörda utskott, har som en anledning till att dylika utskott inte har kommit till stånd åberopats att det inte finns några regler om hur ordförande i sådant utskott skall utses. Ett annat skäl kan vara att det antagits att sådant utskott skall liksom de ständiga utskotten ha 15 ledamöter.

Enligt kommitténs mening är det ur flera synpunkter av värde om denna utskottsform kunde komma till användning. Kommittén anser att det vore värdefullt om t. ex. finans- och skatteutskotten, som i många frågor måste samarbeta, kunde enas om att bereda särskilt betydelsefulla ärenden i sammansatt utskott. Möjligheter till samarbete i sammansatt utskott torde också finnas mellan flera andra utskott.

För att så långt möjligt undanröja de svårigheter som åberopats vad angår sammansatta utskott föreslår kommittén några särskilda regler för sådana utskott i tillägsbestämmelserna till RO. Sålunda förordar kommittén beträffande ordförandeskapet en regel motsvarande den som finns i 4.11.3 tillägsbestämmelserna vad gäller gemensamt sammanträde med finans- och skatteutskotten enligt 8 kap. 6 § regeringsformen, dvs. att ordet föres av den utskottsordförande som har varit ledamot av riksdagen längst. Om de har tillhört riksdagen lika länge har den äldste av dem företräde. Vad gäller antalet ledamöter föreslår kommittén att sammansatt utskott skall ha jämnt antal ledamöter och att antalet skall vara minst 18.

Hur den senare regeln kommer att verka i praktiken är givetvis vanskligt att säga. Kommittén räknar med att det är föga sannolikt att fler än två utskott går samman i ett utskott. En utökning av antalet ledamöter gör det emellertid möjligt för ett litet parti med kanske endast en eller två platser i vardera ständiga utskotten att bli representerat även i det sammansatta utskottet utan att majoritetsförhållandena ändras. Att antalet är jämnt bidrar här till. Sedan nu antalet riksdagsledamöter fastställts till ett ojämnt tal torde inte heller i ett sådant utskott uppstå någon risk för jämviktssituation.

Särskilda utskott tillsätts av kammaren och även i övrigt gäller för sådana utskott samma bestämmelser som för ständiga utskott. Särskilda utskott är främst tänkta att tillsättas för att handlägga visst ärende eller ärendekomplex. De särskilda utskotten kan också tillsättas för att avlasta ett (eller flera) utskott som för tillfället har tung arbetsbelastning. Det är inte alldeles lätt att bedöma vad anledningarna kan ha varit till att denna utskottsform inte har använts efter utskottsreformen 1971. Ett skäl kan vara att man inte kunnat enas om hur ett sådant utskott skall sammansät-

tas. Om ett sådant utskott skall handlägga tunga frågor är det naturligen önskvärt att utskottet består av erfarna riksdagsledamöter. Dessa är å andra sidan ledamöter i något ständigt utskott. Enligt kommitténs mening är detta dock knappast något avgörande skäl mot denna utskottsform. Tvärtom synes det vara förenat med vissa fördelar. Om ordinarie ledamöter i två eller flera utskott för längre eller kortare tid under ett riksmöte utsågs till ledamöter i särskilt utskott och således tjänstgjorde på annat håll än i det ordinarie utskottet, skulle detta bidra till att motverka den nuvarande stelheten i utskottssystemet. Det skulle också öka möjligheterna för utskottssuppleanterna att mer stadigvarande få ägna sig åt arbetet inom visst utskott. Ett annat skäl till att något särskilt utskott inte tillsatts kan ha varit att det inte har förekommit något ärende som lämpat sig för behandling i särskilt utskott.

Kommittén vill här erinra om att riksdagen inom en tämligen snar framtid kommer att ställas inför ett frågekomplex av både omfattande och invecklad natur. Kommittén syftar på det eller de regeringsförslag som är att vänta på dataområdet. Datafrågorna är ju till sin natur invecklade och berör mycket skilda delar av samhällslivet, integritetsfrågor, näringsfrågor, sysselsättningsfrågor för att nämna några. Enligt kommitténs uppfattning är frågor av detta slag utmärkt väl lämpade att handläggas i ett särskilt utskott. Något motsvarande kan väl också åtminstone i en framtid gälla energifrågorna, om man inte för dessa ärenden föredrar att inrätta ständigt utskott.

Sammanfattningsvis förordar kommittén att de möjligheter konstitutionen ger att inrätta sammansatta och särskilda utskott utnyttjas. Kommittén är av den meningen att detta skulle bidra både till att öka effektivitet i utskottsarbete och till att minska "revirtänkandet" hos de ständiga utskotten. Utskott av det slag som här avhandlats behöver naturligen liksom andra kanslipersonal. Kommittén är övertygad om att sådana problem med god vilja kan lösas på det praktiska planet och går därför inte närmare in på dessa frågor.

8.3 Ärendefördelningen mellan utskotten

Fördelningen av ärenden mellan utskotten överensstämmer i huvudsak med departementsindelningen. I några hänseenden sker dock en uppdelning så att vissa ärendegrupper från ett departement fördelas mellan två eller flera utskott. Som exempel kan nämnas att propositioner från utbildningsdepartementet går till utbildnings- och kulturutskotten. Propositioner från justitiedepartementet kan gå till konstitutions-, justitie- eller lagutskottet. En fullständig överensstämmelse mellan utskottens arbetsområden och departementsindelningen är svår att åstadkomma, eftersom det inte sällan sker förändringar i departementsindelningen och att motsvarande förändringar i utskottsapparaten av praktiska skäl inte gärna kan ske.

Företrädare för kommittén har haft samtal med rättschefen i statsråds-

beredningen för att efterhöra om man från regeringskansliets sida hade några synpunkter på utskottsorganisationen, särskilt då vad gäller ärendefördelningen mellan utskotten. En av rättschefen gjord underhandsförfrågan bland departementens rättschefer gav vid handen att den nuvarande ärendefördelningen mellan utskotten i huvudsak var ändamålsenlig sett ur departementssynpunkt och att kontakterna mellan departement och utskott fungerade väl i allt väsentligt.

Oaktat ärendefördelningen mellan utskotten sålunda får anses i stort sett väl avvägd uppkommer naturligen då och då gränsdragningsproblem. Detta torde vara väl känt för dem som deltar i utskottsarbete och det finns knappast anledning att gå in på någon exemplifiering. Det har emellertid också för kommittén framhållits såväl av företrädare för utskotten som av kanslichefer att dessa problem i allmänhet har kunnat lösas vid förhandlingar mellan utskottspresidier eller kanslichefer eller på annat sätt.

Enligt kommitténs mening måste dock några ändringar göras i den nuvarande ärendefördelningen. Till en del hänger detta samman med den alltför stora arbetsbördan hos ett par utskott.

Främst bör därvid nämnas näringsutskottet. Både genom översynsutredningens arbete och kommitténs egna iakttagelser står klart att dess arbetsbörda är för stor. Tanken har därför framförts att överföra energifrågorna från näringsutskottet till civilutskottet som å sin sida förklarat sig berett att åta sig ansvaret för beredningen av dessa frågor. Kommittén ansluter sig till detta förslag. Kommittén är medveten om att detta kanske endast är en kortsiktig lösning. Det förefaller sannolikt att energifrågorna senare under 1980-talet får sådan tyngd och omfattning att det blir nödvändigt att för dessa frågor inrätta eget utskott. Kommittén anser sig inte ha underlag för en bedömning av detta spörsmål men har velat erinra om saken.

Genomförandet av den föreslagna överflyttningen av energifrågor från i första hand näringsutskottet till civilutskottet kräver ett tillägg till civilutskottets i tilläggsbestämmelsen 4.6.16 angivna beredningsområde med innebörd att utskottet även skall bereda energifrågor i den mån de inte tillhör annat utskotts beredning. Begreppet energifrågor är — i likhet med t. ex. "miljöfrågor" — inte helt entydigt utan snarare något oklart till sin omfattning. Kommittén utgår dock från att berörda utskott i samförstånd kan lösa eventuellt uppkommande fördelningsproblem.

Kommittén har uppmärksammat på att vissa propositioner på konsumenträttens område handläggs i näringsutskottet och inte i lagutskottet. Kommittén har för sin del inte funnit några bärande skäl för den nuvarande ordningen. Kommittén föreslår därför att dessa ärenden överförs till lagutskottet som ju har tillgänglig arbetskapacitet. Detta gäller bl. a. frågor om avtalsvillkorlagen, marknadsföringslagen samt lagstiftning om inkasso-verksamheten. Frågor om konsumentköplagen, konsumentkreditlagen, hemförsäljningslagen och den blivande konsumenttjänstlagen handläggs

däremot redan hos lagutskottet. Den här föreslagna överflyttningen av ärenden från näringsutskottet till lagutskottet kan enligt kommitténs mening företas utan ändring av grunderna för ärendefördelningen för dessa utskott, eftersom de ifrågavarande lagstiftningsområdena torde gå in under lagutskottets beredningsuppgifter såsom de är angivna i tilläggsbestämmelsen 4.6.5 till RO.

Ett annat utskott med mycket stor arbetsbelastning är socialutskottet. Om man vill söka råda bot på detta förhållande ligger det närmast till hands att överflytta någon mer betydande och avgränsad ärendegrupp till annat utskott. Med dessa utgångspunkter finner kommittén skäl föreligga att avlasta socialutskottet på så sätt att hälso- och sjukvårdsärenden (som är angivna i tilläggsbestämmelsen 4.6.9 avseende socialutskottet) och som utgör en tung ärendegrupp överflyttas till det närstående socialförsäkringsutskottet. Dessa ärenden har nära samband med sistnämnda utskotts centrala beredningsområde, den allmänna socialförsäkringen. Det kan visserligen hävdas att en uppdelning på olika utskott av de allmänna sociala frågorna och hälso- och sjukvårdsfrågorna skulle stå i mindre god överensstämmelse med den princip om integrering på den sociala sektorn som låg bakom sammanslagningen av medicinalstyrelsen och dåvarande socialstyrelsen. Kommittén har dock beaktat att det även på andra ställen inom utskottsorganisationen finns ärendegrupper, som av likartade skäl borde handläggas i ett utskott men utan påtagliga nackdelar har varit uppdelade mellan flera utskott. I detta sammanhang kan nämnas att de allmänna sociala frågorna och hälso- och sjukvårdsfrågorna handlaggs av olika statsråd.

Genom överflyttningen av hälso- och sjukvårdsfrågorna till socialförsäkringsutskottet går det enligt kommitténs mening att behålla ärenden som avser arbetarskydd, arbetstid och semester hos socialutskottet. Detta skulle vara en fördel för det arbetstygda arbetsmarknadsutskottet, som bl. a. handlägger vissa omfattande anslagsfrågor på arbetsmiljöområdet.

Överflyttningen av hälso- och sjukvårdsärenden från socialutskottet till socialförsäkringsutskottet kräver som ovan har berörts ändring i tilläggsbestämmelserna avseende dessa båda utskott. I samband därmed föreslår kommittén också redaktionella ändringar till följd av att begreppet socialhjälp med anledning av socialtjänstlagens införande inte bör användas och att begreppen arbetarskydd och yrkesskadeförsäkring inte längre gäller.

Som förut nämnts har till kommittén hänskjutits den mellan skatte- och socialutskotten uppkomna frågan om vilket av utskotten som skall handlägga alkoholpolitiska frågor.

Kommittén kan fatta sig kort på denna punkt. Enligt kommitténs bestämda uppfattning hör de alkoholpolitiska frågorna – bortsett från rena skattefrågor – hemma i socialutskottet. Genom att som föreslagits en tung ärendegrupp avförs från socialutskottet torde tillräckligt utrymme finnas hos detta utskott för att överta de alkoholpolitiska ärendena.

I formellt hänseende krävs härför enligt kommitténs mening endast att orden "ärenden om alkoholhaltiga varor" stryks i tilläggsbestämmelsen 4.6.3 som avser skatteutskottet. Någon häremot svarande ändring i tilläggsbestämmelsen 4.6.9, avseende socialutskottet, behöver inte göras eftersom detta utskott enligt bestämmelsen har att bereda "sociala ärenden i övrigt". Frågor om beskattning av alkoholhaltiga drycker ligger kvar hos skatteutskottet till följd av den i tilläggsbestämmelsen intagna hänvisningen till 4 kap. 5 § andra stycket RO, som rymmer det allmänna stadgandet att utskottet skall bereda ärenden om statliga och kommunala skatter.

Från finansutskottets sida har man i skrivelsen som inkom till kommittén den 11 februari 1982 bl. a. uppmärksammat kommittén på två ärendområden som enligt utskottets uppfattning bör flyttas. Det gäller dels frågor om kredit- och fondväsendet samt det affärsmässiga försäkringsväsendet som utskottet vill ha överfört från näringsutskottet till finansutskottet, dels frågor om hov- och slotsstaten som utskottet anser böra handläggas av konstitutionsutskottet eller kulturutskottet i stället för som nu av finansutskottet.

Frågan om att överföra ärenden beträffande kredit- och fondväsendet till finansutskottet är enligt kommitténs mening så komplicerad att den kräver ytterligare utredning. Med tanke härpå och den snäva tidsplan som kommittén har att arbeta efter hinner kommittén inte studera denna fråga i erforderlig utsträckning.

8.4 *Finansutskottets ställning*

Det har nu gått mer än tio år sedan den nya utskottsorganisationen infördes. Finansutskottet har, som tidigare nämnts, under denna tid i enlighet med de intentioner som kom till uttryck vid dess inrättande fungerat som ett med andra jämställt utskott och således inte som ett överutskott bland övriga budgetberedande utskott. Detta har medfört att finansutskottet inte alltid har kunnat ha ett samlat grepp om riksdagens budgetbehandling och under de senaste åren har utskottet inte heller haft möjligheter att samordna övriga frågor av större ekonomisk betydelse. När det gäller de ekonomiska s. k. åtgärdspaketen har detta främst berott på det numera tillämpade förfarandet att dela upp ett åtgärdspaket på flera utskott i stället för att som tidigare hänvisa hela frågekomplexet till finansutskottet, som därefter kunde remittera olika delar av paketet till berörda utskott.

Som närmare framgår av redogörelsen i bilaga 4 till detta betänkande har det under den nuvarande utskottsorganisationens tid vid flera tillfällen inträffat att samordningen mellan utskotten har varit bristfällig och att det på grund därav har förelegat risk för att riksdagen skulle komma att fatta mot varandra stridande beslut. Det bör dock framhållas att dessa fall har inträffat under inverkan av speciella omständigheter och att de måste ses som undantagsfall.

Mot bakgrunden härav och det förhållandet att finansutskottet som berörts har ganska begränsade möjligheter till ett avgörande inflytande på budgetregleringen och övriga ekonomiska ärenden av större vikt, t. ex. de s. k. åtgärdspaketerna, har kommittén diskuterat frågan om finansutskottet kan ges reella möjligheter att verka för samordningen i sådana angelägenheter.

Ett sätt att ge finansutskottet en verklig ställning av samordningsorgan i ekonomiska frågor vore att inrätta utskottet som ett slags överutskott, dvs. som ett organ med ungefär samma funktion som budgetdepartementet har i kanslihuset. Vid bedömningen av denna fråga har kommittén inte kunnat bortse från att nästan samtliga av de företrädare för övriga utskott, vars mening kommittén har inhämtat, har uttalat starka betänkligheter mot att finansutskottet skulle ges befogenheter som medförde att utskottet skulle kunna fungera på detta sätt. Dessa betänkligheter grundar sig uppenbarligen på att man anser att inrättandet av något som kan ses som ett översutskott strider mot den tanke som låg bakom den nya utskottsorganisationen med sinsemellan jämställda utskott. Kommittén har därför avstått från att lägga fram förslag med denna innebörd.

Kommittén har också diskuterat finansutskottets möjligheter att lösa samverkansuppgifterna utan att ha ställning av överutskott. I fråga om budgetbehandlingen skulle finansutskottet enligt kommitténs mening kunna verka effektivare för samordningen om utskottet t. ex. finge del av övriga utskotts manuskript eller korrektur till betänkanden i budgetfrågor. Som tidigare har berörts (avsnitt 7.1) kan emellertid också ett sådant förfarande uppfattas som att finansutskottet får för stort inflytande i budgetfrågor. Kommittén vill därför inte förorda en sådan ordning. Till frågan om utskottens rapportering av redan framlagda betänkanden återkommer kommittén här nedan.

När det gäller samordning av de ekonomiska åtgärdspaketens beredning kan, som tidigare har antytts, en återgång till det tidigare tillämpade systemet att hänvisa hela paketet till finansutskottet – som därefter inhämtar yttranden från andra utskott – uppenbarligen medföra att finansutskottet får en bättre överblick av sådana frågor. Kommittén finner det emellertid vanskligt att generellt rekommendera ett sådant system.

Kommittén föreslår i detta sammanhang att utskotten utnyttjar de möjligheter som finns att bereda t. ex. ekonomiska åtgärdspaket genom deputerande i sammansatta utskott. Det är t. ex. viktigt att förslag till större skatteförändringar samordnas med övriga ekonomisk-politiska åtgärder. Detta kan ske i ett sammansatt utskott bestående av deputerande från finans- och skatteutskotten. Även i andra fall och mellan andra utskott kan, som kommittén tidigare har framhållit, sammansatt utskott vara en lämplig samarbetsform mellan utskott. För att underlätta detta har kommittén som tidigare har nämnts också föreslagit en särskild tilläggsbestämelse till RO.

Även om det nu gällande utskottssystemet har medfört vissa olägenheter när det gäller samordningen av budgetbehandlingen och övriga ekonomiska frågor har emellertid riksdagen i allt väsentligt fungerat väl också i sådana frågor. Detta får enligt kommitténs uppfattning till stor del tillskrivas de olika partiernas riksdagsgrupper.

Riksdagsgrupperna och deras organ har alltså – som också har framgått av redogörelsen i avsnitt 5.3 – betydelse vid beredningen av främst stora och viktiga ekonomiska frågor. Det förtjänar härvid för tydlighetens skull att upprepas att den formella beredningen sker i utskotten och att resp. utskottsledamöter också i sådana frågor ofta har ett avgörande inflytande vid behandlingen i riksdagsgrupperna.

Under den tid som den nya utskottsorganisationen har funnits har vi haft regeringsbildningar som har byggt både på starka och på svaga parlamentariska underlag. Härvid är den s.k. jämvikts- eller lottriksdagen inte att förglömma. Det ligger i sakens natur att regeringspartiet/partierna kan ha svårt att hålla samman finanspolitiken i riksdagen om det parlamentariska underlaget är svagt och att en regering som kan stödja sig på en klar majoritet i riksdagen vanligtvis inte har några svårigheter att få igenom sina propositioner. Förenklat uttryckt förhåller det sig så att frågor som är politiskt förankrade i riksdagsgrupperna också går igenom i utskotten och sedermera i kammaren. Detta kan ses som en följd av att vårt parlament bygger på de politiska partierna och att fungerande politiska partier utgör grunden för parlamentarismen.

Vad slutligen beträffar det av finansutskottet framförda förslaget att inrätta ett särskilt budgetkontor vid utskottet för att handha de uppgifter som hänger samman med samordningen av den löpande bearbetningen av budgetförslag och reviderat budgetförslag samt med upprättande av statsbudgeten (se bilaga 1) gör kommittén följande bedömning.

Det samordningsarbete som här avses är som har framgått av den tidigare beskrivningen av mera teknisk och formell karaktär och handhas huvudsakligen av finansutskottets kanslipersonal. Såvitt kommittén har kunnat se har detta arbete fungerat väl trots tidspress och därav föranledd arbetsanhopning i slutskedet. Här må f.ö. inskjutas att en viss tidspress och arbetsanhopning är något som på grund av riksdagsarbetets speciella natur tyvärr ofrånkomligen förekommer i de flesta utskott och utskottskanslier under budgetarbetet. Genom att göra övriga utskott och dess kanslipersonal mera bekanta med finansutskottets nu ifråga- varande arbetsuppgifter bör man kunna nå ökad förståelse för de svårigheter som är förenade med att lösa uppgifterna.

Därav bör följa att t.ex. en snabbare avrapportering av utskottsbesluten till finansutskottet kan komma till stånd. Information om här berörda frågor kan lämpligen ske t.ex. i samband med sådant seminarium i budgetteknik som har hållits (senast i januari 1982) med medverkan av personal från finansutskottets kansli och från budgetdepartementet och till vilket

övrig kanslipersonal och andra berörda personer var inbjudna. Detta borde underlätta arbetet i finansutskottets kansli. Inom en inte alltför avlägsen framtid torde dessutom uppgifter till riksdagstrycket komma att registreras i ett datorsystem. Även detta bör medföra att arbetet med att samordna och sammanställa statsbudgeten underlättas. Enligt kommitténs uppfattning synes det föreligga skäl till viss personalförstärkning. Denna kan tillföras utskottets kansli utan att man inrättar ett särskilt budgetkontor.

8.5 Utskottens arbetsformer m.m.

Som tidigare nämnts har det i utskotten utbildats olika praxis när det gäller t.ex. föredragningar, betänkanden och beslutsordning. Kommittén har under sitt utredningsarbete kunnat konstatera att förhållandevis stor del av de personer som verkar inom utskotten inte kan sägas ha närmare kännedom om hur arbetet bedrivs i andra utskott. Detta gäller kanske främst ledamöterna.

Enligt kommitténs uppfattning torde kunskaper om hur andra utskott arbetar kunna bidra till ökad förståelse för dessa utskotts speciella problem och på sikt även medföra att de olika utskottens arbetsformer blir enhetligare.

I detta sammanhang vill kommittén framhålla värdet av den informations- och kursverksamhet som bedrivs inom riksdagen. Denna verksamhet bör enligt kommitténs mening understödjas.

En särskild fråga som bör uppmärksammas i detta sammanhang är den framtida nyttan av den inom riksdagen pågående försöksverksamheten på ADB-området. Det är kommitténs förhoppning att denna verksamhet skall medföra likformighet när det gäller t.ex. hemställan i motioner och betänkanden. Införandet av en nomenklatur på detta område skulle enligt kommitténs mening också göra det lättare att ta del av innehållet i motioner och betänkanden.

Frågan om personalbehovet vid de olika utskotten har utretts av kommittén för översyn av utskottens arbetssituation, som avlämnade sitt betänkande i juni 1980. Utskottskommittén har därför inte gått närmare in på personalfrågorna. Kommittén vill dock i detta sammanhang, i likhet med översynskommittén, uttala att utskottskanslierna bör ha en basorganisation som klarar den normala arbetsbördan utan ett orimligt övertidsuttag, och att behovet av resursförstärkningar utöver detta bör lösas på annat sätt än genom att inrätta ytterligare fasta helårstjänster vid ett särskilt utskott.

8.6 Genomförande m.m.

De av kommittén i detta betänkande framlagda förslagen avser ändringar i tilläggsbestämmelserna till RO. Tilläggsbestämmelserna kan som tidigare har nämnts ändras genom beslut som i vanlig lag. Om riksdagen antar de föreslagna ändringarna under våren 1982 torde de nya bestämmelserna

kunna tillämpas av den riksdag som utses vid 1982 års riksdagsval. Kommittén har också givit en del rekommendationer som inte kräver lagändring för att kunna tillämpas.

Särskilda yttranden

1. Av ledamöterna Britta Hammarbacken och Linnea Hörlén rörande frågan om överflyttande av ärenden från socialutskottet.

Kommittén har konstaterat att socialutskottet har en arbetsbelastning som gör det motiverat att flytta något arbetskrävande ärendeområde till annat utskott. Man har därför föreslagit att överföra hälso- och sjukvårdsfrågorna till socialförsäkringsutskottet.

Då vi anser att en sådan förändring skulle vara till nackdel för den integrering på det sociala området som i andra sammanhang eftersträfvats, vill vi uttala vår otillfredsställelse med denna lösning.

Andra modeller vore tänkbara, t. ex. att överföra alla arbetssociala frågor till arbetsmarknadsutskottet. Enbart en sådan åtgärd skulle emellertid inte ge den utjämning i utskottens arbetsbelastning som kommittén har önskat. Vi inskränker oss därför till att på detta sätt ge uttryck för vår uppfattning.

2. Av ledamoten Per Israelsson angående ett litet partis möjligheter till utskottsarbete.

Kommittén har behandlat funktionen hos riksdagens utskott. Antal utskott och ärendefördelning m.m. har också behandlats. Partigruppernas arbete i riksdagen har särskilt framhållits. Kontakten mellan partigrupperna och utskotten har betonats som viktig. Mot denna bakgrund vill jag framhålla de särskilda problem som reser sig i riksdagsarbetet för ett litet parti. Med ett litet antal ledamöter måste ett stort antal ärenden bevakas. Vad gäller vänsterpartiet kommunisterna (vpk) så har detta parti hittills under enkammarriksdagen haft fler ledamöter än antalet riksdagsutskott. Möjligheten till representation i samtliga riksdagsutskott med olika personer har sålunda funnits. Vpk:s grundläggande inställning är den att det parti som fått minst fyra procent av rösterna i ett riksdagsval och blivit representerat i riksdagen också skall bli representerat i utskotten. Under enkammarriksdagens sex första år har partiet också haft sådan representation. Det är först efter 1976 års riksdagsval, då det funnits en majoritet av de borgerliga partierna tillsammans, som det inte gått att få en godtagbar uppgörelse om representation i utskotten för vpk. Partiet har ställts utanför de viktiga beredningsorgan som riksdagsutskotten är. Det har varit till förfång för vpk:s riksdagsarbete och det har varit till förfång för arbetet i riksdagens kammare.

Riksdagens konstitutionsutskott (KU 1976/77:36) anför bl.a:

”Erfarenheterna av arbetet i riksdagsutskotten efter enkammarreformen visar att den beredning i utskotten som riksdagsärendena underkastas har utomordentligt stor betydelse inte minst ur informationssynpunkt för de enskilda riksdagsledamöterna.”...”Mot angiven bakgrund är det självfallet av stort intresse för alla de i riksdagen representerade partierna att delta i utskottsarbetet. Även från allmän synpunkt får det anses mindre tillfredsställande att den nuvarande ordningen för val till utskott kan leda till att parti helt ställs utanför utskottsarbetet.”

Den 18 april 1979 behandlade riksdagen konstitutionsutskottets betänkande KU 1978/79:29 om riksdagens arbetsformer. Beträffande sammansättningen av riksdagens utskott föreslog utskottet följande rekommendation till riksdagens partigrupper, som bifölls av riksdagen:

”Vid de överläggningar som regelmässigt äger rum mellan partierna om utskottens sammansättning bör eftersträvas proportionell fördelning av det totala antalet utskottsplatser i enlighet med partiernas styrkeförhållanden i riksdagen. Utredningen utgår därvid ifrån att även i fortsättningen kommer att tillämpas den ordningen som sedan länge varit bruklig att utskottsvalen företas med gemensamma listor för varje utskott.

Vid upprättande av de gemensamma listorna bör sålunda nyss angiven princip vara vägledande. Om inte enighet skulle uppnås beträffande frågan om i vilka utskott parti skall bli representerat när partier med den förordade metoden inte erhåller platser i samtliga utskott får det ankomma på valberedningen att föreslå riksdagen en lösning av den frågan. Valberedningen kan även finna anledning att i vissa fall modifiera metoden för att åstadkomma likartade majoritetsförhållanden i samtliga utskott.

Motsvarande ordning bör i princip tillämpas vid utseende av suppleanter för de ordinarie ledamöterna.”

Jag vill i detta sammanhang betona att det är otillfredsställande att frågan om vpk:s representation i riksdagens utskott inte kunnat lösas under de två senaste mandatperioderna. Jag anser för min del att argumentet att regeringspartierna skall tillförsäkras majoritet i utskotten inte väger särskilt tungt. Majoritet för regeringspartierna har bara funnits under de perioder det varit en borgerlig trepartiregering. Vi har både före och efter 1976 haft minoritetsregeringar men utskottsarbetet och arbetet i kammaren har fungerat ändå. Jag anser därför att det är hög tid att de principer som konstitutionsutskottet uttalat och som godkänts av riksdagens majoritet kommer i praktisk tillämpning. Sker inte så måste riksdagsordningen ändras så att den proportionella rätten till utskottsrepresentation blir tvingande.

Det torde vara helt uppenbart att arbetsbelastningen på varje ledamot inom en mindre riksdagsgrupp är väsentligt större än i en större riksdagsgrupp. Försvåras informationen genom att den mindre partigruppen uteslängs från representation i utskotten blir arbetsuppgifterna för ledamöterna i den mindre riksdagsgruppen än mer betungande. Därför måste frågan om utskottsrepresentationen snarast få en varaktig lösning.

RIKSDAGEN

FINANSUTSKOTTET

1980-06-23

*Till Riksdagens förvaltningsstyrelse***Yttrande över företagen översyn av utskottens arbetssituation***

Finansutskottet har beretts tillfälle att avge yttrande i anledning av den översyn av utskottens arbetssituation som utförts av en särskild kommitté. Kommittén har i enlighet med sina direktiv utrett behovet av resursförstärkningar för utskotten utifrån de ansökningar härom som anmälades hösten 1979, baserade framför allt på den arbetssituation som förelåg våren 1979. De förslag kommittén lämnar om nya tjänster m. m. gäller för nuvarande organisation. Enligt kommitténs mening finns skäl att göra en förut-sättningslös utredning av mer övergripande frågor. Kommittén hänvisar i sammanhanget också till konstitutionsutskottets arbetsgrupp för riksdags-arbetets planering.

Finansutskottet tar i det följande upp de punkter i förslaget som rör finansutskottet. Utskottet anser det emellertid nödvändigt att i sammanhanget aktualisera finansutskottets arbetssituation över huvud taget och vidare även vissa frågor som rör riksdagens handläggning av budgetärenden.

Frågan huruvida kommitténs förslag är anpassade till gällande budgetläge har utskottet inte ansett det ankomma på utskottet att uttala en mening i detta sammanhang.

Finansutskottets arbetssituation

Genom beslut av riksdagens förvaltningsstyrelse i december månad 1979 tillfördes finansutskottet en andra tjänst som föredragande. Den har tillsatts under våren. Det finns anledning framhålla att behovet av den tjänsten inte baserades på erfarenheter under våren 1979 utan på det mycket ansträngda arbetsläget sedan lång tid tillbaka. Krav om en ytterligare föredragande fördes fram redan år 1977 och upprepades år 1978 innan det ledde fram till den nya tjänsten år 1979. Utskottet vill också understryka att dessa önskemål, som förts fram under en följd av år, varit ett absolut minimibehov för att fullgöra de i grundlagen ålagda uppgifterna, varvid yrkandena anpassats till vad som ansetts realistiskt att uppnå. Inte heller efter den resursförstärkning som skett (och som nu föreslås) motsvarar

* I detta yttrande angivna bilagor har inte medtagits här.

personalorganisationen i utskottet de behov som erfordras för att enligt kommitténs definitioner medge en tillfredsställande beredning av ärendena, kraftigt minska behovet av övertid och möjliggöra för de anställda att få arbetstillfredsställelse och personlig utveckling. *För att uppnå det erfordras ytterligare personalförstärkning i utskottet. Utskottet vill i sammanhanget bl. a. hänvisa till att kanslipersonalen under perioden 21 april–11 juni, dvs. sedan kansliet blivit fulltaligt, likväl måst övertidstjänstgöra sammanlagt mer än 440 timmar och att därutöver extra skrivhjälp och fyllnadstidstjänstgöring tagits i anspråk med mer än 225 timmar. I betydande utsträckning har det varit nattarbete. Liksom under år 1979 har utskottets personal därmed kommit att tjänstgöra i en utsträckning som är oförsvarligt från arbetarskyddssynpunkt.*

Finansutskottet begärde i höstas att en halvtidstjänst som kontorsassistent skulle inrättas vid utskottet, en permanentning av den situation som varit rådande sedan ett par år tillbaka. Kommittén föreslår nu att detta önskemål tillgodoses under förutsättning att civilutskottet också får utnyttja denna resurs. *Finansutskottet kan inte acceptera kommitténs förslag härvidlag. Som framgår av bifogade redovisning har den person som tjänstgjort i utskottet med maskinskrivning, anslagsmotläsning, m. m. arbetat i genomsnitt 27 1/2 tim/vecka hela våren, dvs. ungefär 2/3 av full arbetstid. Under perioder har det varit fråga om fulltidsarbete. Någon resurs att ställa till förfogande om det inrättas en halvtidstjänst finns därför inte. Skall utlåning enligt kommitténs tanke ske, måste det ske utifrån en inrättad heltidstjänst. En nära till hands liggande lösning synes vara att också civilutskottet tilldelas ytterligare en halv kontorsassistenttjänst i likhet med vad som synes ske vid andra utskott med två föredragande. I sammanhanget bör beaktas att den tjänst som kontorsassistent för vaktmästargöromål som finns gemensamt för finans- och civilutskotten de två senaste åren i realiteten måst dubblas under den mest ansträngda tiden på våren. Detta förhållande understryker ytterligare att de biträdes- och assistentresurser som föreslås för finansutskottet och civilutskottet blir helt otillräckliga med kommitténs förslag, i realiteten en minskning trots utvidgningen på föredragandesidan.*

Vad gäller ytterligare behov av assistentpersonal och personal med föredragandeuppgifter vid finansutskottet berörs dessa frågor i det följande.

Budgetarbetet i riksdagen. Erforderliga förändringar

Enligt regeringsformen har finansutskottet vissa särskilda uppgifter när det gäller riksdagens budgetarbete. I RF 9 kap. 4 § stadgas att finansutskottet, när riksmöte inte pågår, bestämmer om anslag i den utsträckning som

behövs om budgetregleringen inte kunnat avslutas före budgetperiodens början. I RF 8 kap. 6 § stadgas att finans- och skatteutskottet, på förslag av regeringen, vid gemensamt sammanträde kan fatta beslut om indirekta skatter när riksmöte ej pågår.

Enligt bestämmelserna i riksdagsordningen 4 kap. 5 § skall finansutskottet bl. a. bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen. Som närmare utvecklas i RO 4 kap. 6 § skall finansutskottet bereda budgettekniska ärenden, granska beräkningen av statens inkomster samt sammanställa statsbudgeten.

De uppgifter som sålunda åligger finansutskottet vad gäller statsbudgeten är mycket omfattande. Som närmare utvecklades redan i bifogade PM daterad 1977-10-17 har dessa åligganden tidvis fullgjorts mycket ofullständigt. På senare år har det emellertid blivit helt nödvändigt att ägna avsevärd tid åt budgetfrågor av såväl övergripande som mer detaljmässig art. För en närmare redovisning av budgetarbetet i finansutskottet får utskottet hänvisa till den bilaga som åtföljde utskottets framställning till förvaltningsstyrelsen i höstas (1979-10-23). Det bör härvid uppmärksammas att budgetfrågor tas upp inte endast i det regeringens budgetförslag som överlämnas till riksdagen i januari månad utan även i det reviderade budgetförslag som överlämnas vid slutet av april månad och som skall behandlas av riksdagen före vårsessionens slut.

I vår har utskottet sålunda behövt företa omfattande omarbetningar i det reviderade budgetförslag som lades fram för riksdagen, både vad gäller statsbudgetens inkomster som dess utgifter (se FiU:s betänkanden 1979/80: 40, 46, 47 och 50).

De på senare år tilltagande svårigheterna för finansutskottet att i ett sammanhang hinna med en tillfredsställande behandling av riktlinjerna för den ekonomiska politiken, riktlinjerna för budgetpolitiken, budgetregleringen och de budgettekniska frågorna har givetvis samband med att dessa frågor under de tre år kommit i centrum för riksdagens arbete på ett helt annat sätt än tidigare. Problemen går emellertid tillbaka på den organisation och de resurser som anvisades riksdagens budgetsamordnande funktioner i den nya riksdagen 1970. Samtidigt som budgetbesluten i den nya ordningen lades ut på vart och ett av de nya utskotten avskaffades statsutskottet med dess budgetsamordnande roll och vidare den särskilda budgetdelegationen för samordningsuppgifter. De motsvarande resurser som tillfördes finansutskottet inskränkte sig till en förste byråsekreterare, som bl. a. skulle fullgöra de uppgifter som hänger samman med att ställa samman statsbudgeten.

I början av den nya riksdagens tillvaro, med föga av parlamentarisk dramatik, kunde systemet fungera. I takt med att det parlamentariska läget blivit mer komplicerat har emellertid statsbudgeten som ekonomisk-politiskt instrument och därvid budgetregleringen och de budgettekniska frå-

gorna blivit mycket mer framträdande. De situationer där omfattande ekonomisk-politiska bedömningar behövt göras samtidigt med att skattepolitiska och andra budgetpolitiska beslut tas har blivit ofta förekommande. Härtill kommer att nya budgettekniska principer efter hand kommit att tillämpas, bl. a. på så sätt att riksdagen numera ofta behandlar ett anslag vid flera skilda tillfällen under budgetprocessen.

Behovet av organisatoriska förändringar vad gäller riksdagens budgetbehandling – och därmed behovet av resursförstärkningar inom utskottsorganisationen framöver – måste ses i ljuset av vad som kan väntas när det gäller förändringar i riksdagens arbete. Som mycket klart framgår av årets reviderade budgetförslag och av finansutskottets betänkande över detta (FiU 1979/80: 40) kommer utrymmet för nya reformer under kommande år att vara ytterst begränsat. I stället kommer behovet av besparingar i statsbudgeten och förändringar i gällande program och system att vara det allt överskuggande problemet. De riktlinjer för budgetpolitikens inriktning som antagits av riksdagen innebär att budgetunderskottet årligen skall begränsas med ett belopp uppgående till 1 % av bruttonationalprodukten (ca 5 miljarder kr.) utöver att det underskott som beräkningsmässigt framträder i långtidsbudgeten inte får ökas. Detta torde leda till att riksdagen med början redan i höst kommer att underställas förslag om besparingar i statsbudgeten av genomgripande art, följt av förslag om sådana åtgärder i budgetförslag och reviderat budgetförslag varje år framöver. Enligt utskottets bedömning torde denna inriktning av riksdagsarbetet komma att på ett genomgripande sätt förskjuta tyngdpunkten i riksdagens arbete. Det torde därvid bli nödvändigt att riksdagen på ett helt annat sätt än hittills samordnar sitt budgetarbete. Som anförts i det av riksdagen nyligen antagna betänkandet FiU 1979/80: 40 finns det anledning att överväga i vilka former riksdagen lämpligen skall behandla förslag som läggs fram för riksdagens beslut och som är av övergripande karaktär (s. 59) *Dessa frågor torde få tas upp till övervägande omedelbart vid riksmötets början i höst.*

I detta sammanhang vill utskottet uppmärksamma talmanskonferensen och konstitutionsutskottet på de bestämmelser som reglerar riksdagens behandling av kompletteringspropositionen. Enligt dessa skall regeringen förelägga riksdagen kompletteringspropositionen före april månads utgång. Samtidigt förutsätts riksdagen enligt huvudregeln kunna avsluta sitt arbete före maj månads utgång. Dessa bestämmelser synes vara illa anpassade till varandra. De torde ha kommit att dröja kvar i författningarna från den tid då kompletteringspropositionen normalt innehöll föga nytt utöver budgetförslaget. Numera är emellertid kompletteringspropositionen ett mycket omfattande dokument med nya ekonomisk-politiska bedömningar och nya bedömningar av såväl teknisk som politisk art av budgetens utgifter och inkomster, vidare ofta helt nya frågor som bl. a. erfordrar yttranden från andra berörda utskott än finansutskottet. Även om finansutskottet – som nu sker – påbörjar behandlingen omedelbart när propositionen

nen har lagts och långt innan motionstiden gått ut finns det ingen möjlighet att klara behandlingen på ett tillfredsställande sätt i sådan tid att riksdagen skall kunna behandla ett tryckt betänkande före omkring 10 juni. Vid de tillfällen detta varit möjligt på senare år har särskilda förhandlingar förts med regeringskansliet om att tidigarelägga kompletteringspropositionen några dagar jämfört med föreliggande planer och vidare har finansutskottet och dess kansli måst koncentrera sitt arbete oerhört. Erfarenheterna av årets arbete tyder emellertid på att gränsen för det möjliga nu är nådd. Trots att ärendet behandlades i riksdagen först den 11 juni blev behandlingstiden i utskottet oerhört koncentrerad med mycket korta lästider för utsänt material och mycket kort reservationstid. Arbetssituationen i utskottets kansli blev oacceptabel.

I perspektivet av att kompletteringspropositionen blir alltmer omfattande och ökade krav därmed ställs på utskottets och riksdagens behandling av denna måste enligt utskottets mening gällande bestämmelser nu ses över. Finansutskottet kommer att i särskild skrivelse till talmanskonferensen ta upp denna fråga.

Det är enligt utskottets mening uppenbart att de redan i utgångsläget för små resurser för samordnande budgetarbete som finansutskottet förfogar över inte kommer att räcka till det nya läget med helt andra krav på sammanhållet budgetarbete i riksdagen. De resursförstärkningar som nu föreslås av kommittén torde endast i ringa mån kunna utnyttjas för att möta de i det föregående redovisade behoven. De tre nya tjänsterna i utskottsorganisationen knyts till tre specifika utskott, varvid bl. a. rekryteringen av personal torde få en inriktning som i första hand motsvarar de önskemål vederbörande utskott har.

De möjligheter till ett avsevärt utvidgat samarbete med riksdagens revisorer som kunnat komma i fråga för finansutskottets del – bl. a. därför att revisionens personalrekrytering och arbetsinriktning ligger relativt nära finansutskottets arbetsområde – synes heller inte finnas med hänsyn till att den resursförstärkning som föreslås ske vid revisionen samtidigt specialdestineras till social- och utbildningsutskotten.

Enligt utskottets mening måste mot den redovisade bakgrunden nu den organisatoriska ändringen vidtas att ett särskilt budgetkontor vid finansutskottet upprättas för de uppgifter som hänger samman med samordningen av den löpande bearbetningen av budgetförslag och reviderat budgetförslag och med upprättande av statsbudgeten. Kontoret bör under kanslichefen bestå av en budgethandläggare, en byrådirektör och en kontorsassistent, varvid den nuvarande tjänsten som förste byråsekreterare omvandlas till en byrådirektörstjänst och två tjänster som budgethandläggare resp. kontorsassistent nyinrättas. De uppgifter som ankommer på budgetkontoret bör föreskrivas i en särskild arbetsordning. Den närmare fördelningen av arbetsuppgifterna mellan personalen vid budgetkontoret och personalen i övrigt vid finansutskottet bör regleras av utskottet.

Utskottet föreslår att frågan om inrättande av ett budgetkontor av skisserat slag blir föremål för snara överläggningar i en särskild arbetsgrupp med företrädare för talmanskonferensen, förvaltningskontoret och finansutskottet.

På finansutskottets vägnar

ERIC ENLUND

SOCIALUTSKOTTET

Till konstitutionsutskottet

I denna skrivelse tar socialutskottet upp frågan om en omprövning av de grunder för beredningen av ärenden rörande alkoholpolitiken som nu gäller enligt tilläggsbestämmelserna till riksdagsordningen.

Bakgrunden till framställningen är följande.

År 1977 tog riksdagen ställning till propositionen 1976/77: 108 om alkoholpolitiken (SkU 1976/77: 40, rskr 1976/77: 231). Propositionen godtogs i allt väsentligt av riksdagen. I propositionen presenterades ett samlat alkoholpolitiskt program. Propositionen innehöll förslag till socialpolitiska insatser av skilda slag i syfte att söka undanröja orsakerna till alkoholmissbruk och motverka ett bruk av alkohol som leder till skador. I samma syfte föreslogs att åtgärder skulle vidtas med inriktning på en begränsning av den totala alkoholkonsumtionen. Socialstyrelsen tilldelades det centrala ansvaret för samhällets alkoholpolitik. Till styrelsen knöts en nämnd för alkoholfrågor. Riksskatteverkets dittillsvarande uppgifter på alkoholområdet överfördes till socialstyrelsen.

Som en följd av riksdagsbeslutet rörande alkoholpolitiken gjordes bl. a. vissa ändringar i departementsförordningen (1963: 214). Enligt förordningens nuvarande lydelse (se i här aktuella delar SFS 1979: 1206) ankommer lagstiftning i frågor rörande nykterhetsvård samt lagstiftning om tillverkning och försäljning av drycker och andra varor, som innehåller alkohol, på socialdepartementet. Då det gäller förvaltningsärenden handlägger socialdepartementet ärenden om tillverkning och försäljning av angivna slag av varor i den mån ärendena inte ankommer på annat departement. Budgetdepartementet handlägger ärenden rörande bl. a. dels helt eller delvis statsägda bolag för tillverkning av samt parti- och detaljhandel med drycker, dels etablering av butiker för försäljning av spritdrycker, vin- och starköl (systembutiker).

Enligt tilläggsbestämmelsen 4.6.3 till riksdagsordningen skall skatteutskottet bereda bl. a. ärenden om alkoholhaltiga varor. I tilläggsbestämmelsen 4.6.9 stadgas att socialutskottet skall bereda ärenden om nykterhetsvård, ärenden tillhörande vissa andra preciserade områden samt "sociala ärenden i övrigt". De sålunda redovisade tilläggsbestämmelserna har inte ändrats sedan de trädde i kraft år 1971.

Vid fördelningen mellan utskotten av motioner som väckts under den allmänna motionstiden 1980 uppstod ett antal gränsdragningsproblem i fråga om motioner som avsåg alkoholpolitiken. Skatteutskottet har i betänkandet 1979/80: 44 (s. 6) framhållit att gränsdragningen mellan de båda utskottens kompetensområden inte varit helt problemfri. I betänkandet har

skatteutskottet berört frågor som till viss del redan behandlats av socialutskottet i betänkandet SoU 1979/80: 31.

Socialutskottet anser det vara av vikt att de alkoholpolitiska ärendena bereds i riksdagen på ett sådant sätt att det blir möjligt för riksdagen att ta ställning till en så långt möjligt samlad bedömning av ärendena. Med hänsyn till det ovan anförda bör enligt socialutskottets mening ärendena beredas inom socialutskottet utom i de fall ärendena avser beskattningen av alkoholhaltiga drycker. På grund av det anförda bör frågan om en ändring av de aktuella tilläggsbestämmelserna till riksdagsordningen närmare övervägas.

Då det gäller frågan om det är nödvändigt med en ändring av de angivna tilläggsbestämmelserna för att nå en sådan samlad bedömning av de alkoholpolitiska ärendena som i enlighet med vad ovan anförts är önskvärd kan invändas att det med stöd av 4 kap. 6 § andra stycket riksdagsordningen är möjligt att avvika från de grunder för fördelningen av ärenden som fastställs i tilläggsbestämmelserna. Utskottet anser emellertid att det inte är tillfredsställande att beredningen av en viktig ärendegrupp i praktiken i väsentlig utsträckning skall ske i annat utskott än vad som följer av de av riksdagen fastställda huvudgrunderna för ärendefördelningen.

Även om det inte ankommer på socialutskottet att ta ställning till hur en ändring av tilläggsbestämmelserna bör göras, vill utskottet peka på den lösningen att orden "ärenden om alkoholhaltiga varor" stryks i tilläggsbestämmelsen 4.6.3, som avser skatteutskottet. Någon häremot korresponderande ändring i tilläggsbestämmelsen 4.6.9 behövs inte eftersom socialutskottet enligt bestämmelsen har att bereda "sociala ärenden i övrigt".

Stockholm den 27 maj 1980

På socialutskottets vägnar

GÖRAN KARLSSON

Närvarande: Göran Karlsson (s)*, Gabriel Romanus (fp), Karl Leuchovius (m), Rune Gustavsson (c), Evert Svensson (s)*, Anna-Greta Skantz (s), Mårten Werner (m), John Johnsson (s), Erik Larsson (c), Ivar Nordberg (s), Blenda Littmarck (m), Kjell Nilsson (s), Ulla Tillander (c), Kersti Swartz (fp) och Anita Persson (s).

* Ej närvarande vid justeringen av skrivelsen.

Skatteutskottets yttrande

1980/81: 1 y

över skrivelse från socialutskottet om ärendefördelningen mellan socialutskottet och skatteutskottet i fråga om alkoholpolitiken

Till konstitutionsutskottet

Med anledning av socialutskottets skrivelse den 23 maj 1980 till konstitutionsutskottet beträffande omprövning av de grunder för beredning av ärenden rörande alkoholpolitiken som gäller enligt riksdagsordningen får skatteutskottet anföra följande.

Socialutskottet hävdar i sin skrivelse att det bör bereda alla alkoholpolitiska frågor utom beskattningsfrågorna för att riksdagen så långt som möjligt skall få en samlad bedömning av ärendena. Vidare hänvisar socialutskottet till att lagstiftningen rörande tillverkning och försäljning av alkoholvaror överfördes från budgetdepartementet till socialdepartementet vid 1977 års alkoholpolitiska reform. då också riksskatteverkets uppgifter på alkoholområdet överfördes till socialstyrelsen. Till stöd för sitt ändringsförslag åberopar socialutskottet också att skatteutskottet framhållit att gränsdragningen mellan de båda utskottens kompetensområden inte varit helt problemfri i fråga om de motioner som väcktes under den allmänna motionstiden 1980, vilket bl.a. ledde till att skatteutskottet i betänkandet SkU 1979/80: 44 berörde en del frågor som socialutskottet redan behandlat i betänkandet SoU 1979/80: 31.

Skatteutskottet vill först konstatera att de fördelningsproblem i fråga om motionsyrkandena som uppstod under våren 1980 främst berodde på att vissa motioner i strid mot såväl riksdagsordningens ordalydelse som tidigare tillämpad praxis kom att remitteras till socialutskottet i stället för till skatteutskottet. Vid överläggningar mellan utskottens presidier motsatte sig socialutskottets företrädare att motionerna överlämnades till skatteutskottet. De problem som uppkom hade enligt skatteutskottets mening således inte sin grund i några oklarheter i riksdagsordningen.

I huvudfrågan om vilket utskott som skall bereda ärenden rörande alkohollagstiftningen vill skatteutskottet först erinra om att denna lagstiftning främst omfattar tre områden, nämligen tillverkning, beskattning och försäljning av alkoholvaror. Alltsedan beskattning av brännvin infördes i slutet av 1500-talet och fram till motbokssystemets avveckling var de grundläggande tillverknings- och beskattningsbestämmelserna sammankopplade i samna författningar. Detta förhållande bör inte ses enbart som en historisk kuriositet utan som ett uttryck för att begränsningarna i tillverkningsrätten hade ett klart fiskalt syfte. Att ett sådant syfte självfallet också motiverat tillkomsten av det statliga tillverknings- och partihandelsbolaget – AB Vin- och spritcentralen – torde vara uppenbart. Det

finns under sådana förutsättningar inte anledning att låta beskattnings- och tillverkningsfrågor behandlas av olika utskott. Åtgärder mot hembränning, villkoren för hemtillverkning av öl och vin, reglerna för försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat är frågor som enligt skatteutskottets mening främst har betydelse för skatteutfallet. Därför bör den lagstiftning som reglerar sådana frågor inte skiljas från beskattningslagstiftningen utan handläggas av skatteutskottet. Man kan här göra en jämförelse mellan folkbokföringsreglerna och tillverknings- och försäljningslagstiftningen på alkoholområdet. Folkbokföringen är i sig inte av fiskal natur, men frågor härom behandlas av skatteutskottet med hänsyn till att folkbokföringen måste anses vara av grundläggande betydelse för beskattningen av enskilda personer. På motsvarande sätt utgör på alkoholområdet tillverkningslagstiftningen liksom försäljningslagstiftningen ett villkor för att beskattningsåtgärderna skall kunna genomföras. Det kan visserligen göras gällande att vissa delar av försäljningslagstiftningen främst har sociala syften. Å andra sidan har dessa regler en från alkoholpolitisk synpunkt begränsad räckvidd, och en uppdelning av försäljningslagstiftningen på två utskott skulle därför skapa onödiga gränsdragningsproblem och försvåra för riksdagen att få en samlad översikt över frågorna. De grundläggande förutsättningarna för den svenska alkoholbeskattningen är de statliga monopolbolagen, vilkas verksamhet i huvudsak sorterar under budgetdepartementet. Frågor om avtalen mellan staten och bolagen handläggs av detta departement, som också reglerar den från alkoholpolitisk synpunkt ömtåliga frågan om inrättande av nya försäljningsställen. Mot den angivna bakgrunden kan skatteutskottet inte dela socialutskottets uppfattning att en konsekvent tillämpning av departementsindelningsprincipen skulle bidra till en mera överskådlig och sammanhållen riksdagsbehandling av alkoholfrågorna.

Fördelningen av ärendena mellan departementen har givetvis i viss omfattning varit en riktpunkt vid bestämmandet av utskottens kompetensområden. Med hänsyn till att utskottens ämnesområden är fastlagda i en lag som står grundlagarna nära, medan departementsförordningen kan ändras när som helst utan riksdagens hörande, synes det skatteutskottet uppenbart att riksdagsordningens bestämmelser inte bör ändras utan starkt bärande skäl. Några sådana skäl kan skatteutskottet inte finna att socialutskottet åberopat. De ändringar av departementsindelningen som gjorts beträffande alkoholfrågorna kan självfallet bli föremål för förnyade överväganden. Skulle utvecklingen leda till att alkoholhanteringen kommer att kräva mera omfattande administrativa insatser än vad som nu är fallet är det enligt skatteutskottets mening inte uteslutet att sådana uppgifter kan anses mindre väl förenliga med socialstyrelsens allmänna projektledande funktion på det sociala området och att därvid också socialdepartementets befattning med dessa frågor alltså kan komma att omprövas. Skatteutskottet kan inte finna det motiverat att varje ämnesområde där sociala problem

kan uppkomma skulle hänföras till socialutskottet. Praktiskt taget alla åtgärder som statsmakterna vidtar leder till sociala konsekvenser i någon form utan att frågorna därför nödvändigtvis måste behandlas av socialutskottet. Från sociala utgångspunkter skulle man lika gärna kunna hävda att, eftersom trafikolycksfallen i mycket hög grad belastar samhällets sjukvårds- och rehabiliteringsresurser, trafiklagstiftningen bör behandlas av socialutskottet i stället för av trafikutskottet. Såvitt skatteutskottet kan finna bör socialutskottets kompetensområde i vad avser alkoholfrågor begränsas till att i första hand avse samhällets åtgärder för alkoholistvården och anslagsfrågor i övrigt avseende information och administration på alkoholområdet, i den mån frågorna inte ankommer på annat utskott.

Sammanfattningsvis finner skatteutskottet att beskattningsfrågorna i förening med frågor om de statliga monopolbolagen får anses vara av så grundläggande betydelse för den svenska alkoholpolitiken att en enhetlig riksdagsbehandling av alkoholfrågorna bäst främjas av att nuvarande kompetensfördelning mellan skatteutskottet och socialutskottet bibehålls. Man slipper då åtskilliga gränsdragningsproblem samtidigt som det bör vara möjligt att, där så anses önskvärt, genom samråd mellan utskotten få alkoholpolitiken diskuterad i riksdagen i ett sammanhang.

Skatteutskottet hemställer att socialutskottets framställning inte föranleder någon konstitutionsutskottets åtgärd.

Stockholm den 8 oktober 1980

På skatteutskottets vägnar

ERIK WÄRNBERG

Närvarande: Erik Wärnberg (s), Knut Wachtmeister (m), Stig Josefson (c), Valter Kristenson (s), Rune Carlstein (s), förste vice talmannen Ingegerd Troedsson (m), Olle Westberg i Hofors (s), Hagar Normark (s), Ingemar Hallenius (c), Bo Forslund (s), Wilhelm Gustafsson (fp), Egon Jacobsson (s), Rolf Anderson (c)* och Ewy Möller (m).

* Ej närvarande vid yttrandets justering.

Avvikande mening

av Wilhelm Gustafsson (fp):

Det torde vara svårt att finna en lösning där gränsdragningsproblem mellan skatteutskottet och socialutskottet helt kan undvikas i vad gäller alkoholpolitiska frågor. Uppgiften gäller närmast att finna en sådan fördelning av ärendena att gränsdragningsproblemens omfattning blir så liten som möjligt.

För min del anser jag att övervägande skäl talar mot den av skatteutskottets majoritet förordade ståndpunkten att en enhetlig riksdagsbehandling av alkoholfrågorna bäst främjas av att nuvarande kompetensfördelning mellan skatteutskottet och socialutskottet bibehålls. Denna ordning innebär att socialutskottets kompetensområde i vad avser alkoholfrågor begränsas till att i första hand avse alkoholistvård och anslagsfrågor i övrigt avseende information och administration på alkoholområdet, i den mån frågorna inte ankommer på annat utskott.

Riksdagsbehandlingen av alkoholfrågorna under våren 1980 hängde inte endast samman med hur motionerna kom att fördelas utan också med den förändring av alkoholpolitiken och dess organisation som tog sin början med 1977 års alkoholpolitiska reform. Riksskatteverkets uppgifter på alkoholområdet överfördes då till socialstyrelsen. Likaså överfördes lagstiftningen rörande tillverkning och försäljning av alkoholvaror från budgetdepartementet till socialdepartementet.

Riksdagens alkoholpolitiska beslut våren 1980, som bl. a. innebar tillsättandet av den s. k. samordningsgruppen med direktiv att företa en ganska genomgripande omprövning av samhällets alkoholpolitiska strategi, måste anses innebära att riksdagen i stor enighet uttalade sig för en mer aktiv framtida politik i syfte att pressa ned alkoholkonsumtionen. Hur denna politik kommer att utformas är i dag omöjligt att överblicka. Det är rimligt att anta att beskattningen av alkohol visserligen fortfarande kommer att vara ett viktigt instrument för att begränsa alkoholförbrukningen, men att beskattningsåtgärderna i ökande utsträckning kommer att kompletteras med en rad andra konsumtionsdämpande åtgärder, sociala insatser, förändrad informationsverksamhet osv.

Denna förutsedda aktivering av politiken mot alkoholskadorna försvagar argumenten för att alkoholpolitikens principfrågor även framgent skall behandlas i skatteutskottet.

Mot denna bakgrund vill jag för min del tillstyrka en omprövning av kompetensfördelningen mellan utskotten i alkoholfrågor i huvudsaklig överensstämmelse med vad som anförts i socialutskottets skrivelse av den 23 maj 1980.

Riksdagens ekonomiska beslutsfattande 1971–1981*av Bengt Metelius***Innehåll**

1 Inledning	60
2 Avgränsning av den ekonomiska politiken	60
3 De konjunkturpolitiska medlen	61
4 Riksdagens roll i beslutsprocessen	61
5 Finansutskottet – ett fackutskott för den ekonomiska politiken ..	62
6 Olika beslutsmodeller för den ekonomiska politiken	65
6.1 Budgetpropositionerna	65
6.2 Kompletteringspropositionerna	67
6.3 Åtgärds paketen	70
7 Avslutande synpunkter	73
7.1 Det parlamentariska läget	74
7.2 Partiernas riksdagsgrupper och deras kanslier	74
7.3 Kammarens remittering	74
7.4 Två skilda synsätt	75
7.5 Vaga eller preciserade riktlinjer	76
7.6 Tidsfaktorn	77
7.7 Hur man gör i andra parlament	77

1 Inledning

I anslutning till arbetet inom den utredning rörande riksdagens utskott och ärendefördelningen dem emellan som talmanskonferensen tillsatte den 27 november 1980 har det ansetts vara av intresse att få en översiktlig analys av hur riksdagen sedan författningsreformen i början av 1970-talet hanterat regeringens och oppositionspartiernas förslag rörande den ekonomiska politiken.

En sådan analys är motiverad av flera skäl.

För det första medförde den nya författningen flera betydelsefulla institutionella förändringar som påverkade arbetet i riksdagen – treårig valperiod, enkammarriksdag och radikalt omstöpt utskottsorganisation. För det andra gav det snabbt föränderliga parlamentariska läget med omväxlande majoritets- och minoritetsregeringar och jämviktsriksdag upphov till olika konstellationer vid fattandet av beslut om den ekonomiska politiken. För det tredje – och det är centralt i detta sammanhang – prövades under denna tid en rad olika formella eller informella modeller för detta beslutsfattande. Dessa handlings- eller rättare sagt förhandlingsmodeller hade konsekvenser för ärendenas fördelning mellan olika utskott liksom också för samarbetet mellan utskotten.

Innan dessa frågor tas upp bör emellertid först sägas några ord om vad som skall innefattas i den ekonomiska politiken och om var och hur beslut härom bereds och fattas.

2 Avgränsning av den ekonomiska politiken

I det följande skall framställningen i första hand begränsas till den del av den ekonomiska politiken som syftar till att åstadkomma en balanserad ekonomisk utveckling dvs. det som vanligen betecknas som stabiliserings- eller konjunkturpolitik. De allmänna målen för denna politik brukar anges med termerna full sysselsättning, stabil prisnivå och balans i utlandstransaktionerna.

I praktiken är det ofta svårt, för att inte säga omöjligt att dra en skarp skiljelinje mellan vad som är konjunkturpolitik och vad som är mera långsiktig strukturpolitik eller en politik avsedd att påverka fördelningen av inkomster och förmögenheter. En och samma åtgärd kan till exempel ha såväl konjunkturpolitiska som närings- och skattepolitiska konsekvenser. Den bör därför ses och bedömas ur alla dessa tre aspekter.

3 De konjunkturpolitiska medlen

För att stabilisera konjunkturen förfogar statsmakterna över en rad ekonomisk/politiska medel. Förenklat kan dessa sammanfattas under tre huvudrubriker.

Valutapolitik

Kreditpolitik

Finanspolitik

I den valutapolitiska arsenalen ingår i första hand växelkursförändringar och valutareglering. Variationer i valutareserven liksom den statliga upplåningen utomlands kan också räknas hit. En aktiv växelkurspolitik utgör en första försvarslinje mot utifrån kommande konjunkturstörningar. Men växelkursförändringar kan också användas som medel för att anpassa den svenska kostnadsnivån till förhållandena på världsmarknaden. På grund av den svenska ekonomins starka utlandsberoende – vi säljer cirka 30 % av vår totala produktion till utlandet – är valutapolitiken en viktig komponent i konjunkturpolitiken.

Kreditpolitikens traditionella medel är höjning eller sänkning av räntan och riksbankens styrning av likviditet och utlåning på kreditmarknaden. De senaste årens stora budgetunderskott har också gjort statens upplåning inom landet till en viktig ingrediens i kreditpolitiken.

Finanspolitiken slutligen, vars samlade effekt enklast kan definieras som den statliga budgetens inverkan på den svenska ekonomin, har ökat i betydelse i takt med den offentliga sektorns expansion. De totala utgifterna i statsbudgeten för 1981/82 uppgår till 234 miljarder kr., att jämföra med en bruttonationalprodukt under samma tid på kanske 600 miljarder kr.

4 Riksdagens roll i beslutsprocessen

I den nya regeringsformens första paragraf slås fast att "all offentlig makt i Sverige utgår från folket". Riksdagens uppgift beskrivs på följande sätt i 1 kap. 4 § RF.

Riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning

Den nu citerade grundlagsparagrafen syftar på de formella beslut riksdagen fattar. Läst efter bokstaven kan den ge ett överdrivet intryck av riksdagens betydelse i den ekonomiska beslutsprocessen.

Särskilt gäller detta under perioder då regeringen har en betryggande majoritet i kammaren. De reella besluten fattas då i allt väsentligt i kanslihuset. Vad beträffar finanspolitiken, d.v.s. skatte- och anslagsbesluten,

röstas dessa sedan igenom i kammaren med som regel endast obetydliga förändringar.

Ifråga om valutapolitiken och kreditpolitiken fattas de formella besluten av riksbanksfullmäktige. Beträffande statens upplåning fattas de av riksgäldsfullmäktige. Både riksbanken och riksgäldskontoret är myndigheter under riksdagen. Med majoritet i riksdagen kan regeringen också se till att den får majoritet i de två fullmäktigeinstitutionerna. På så sätt underlättas en samordning av valuta- och kreditpolitiken med regeringens intentioner. Initiativet till åtgärder på dessa två viktiga områden kommer ofta från riksbanken.

Om regeringen – som nu och under riksmötet 1978/79 – är en minoritetsregering utan egen majoritet i kammaren förskjuts det reella beslutsfattandet, särskilt i kontroversiella frågor, till riksdagen, där oppositionspartierna får mer att säga till om. Förhandlingar och kompromissuppgörelser mellan de olika riksdagspartierna blir då ett vanligt inslag i det politiska livet. Aktuella exempel är centerpartiets uppgörelse med socialdemokraterna om skatteskalor och avdrag vid inkomstbeskattningen i april 1979 och mittenpartiernas uppgörelse med moderaterna om mervärdeskattsänkning och besparingar hösten 1981. Under jämviktsriksdagen 1974-1976 träffades bland annat en uppgörelse om temporär sänkning av mervärdeskatten m. m. och de s. k. Hagaöverenskommelserna. I sådana nu nämnda fall rörde det sig om ett paket av åtgärder på skilda sakområden. De reella besluten fattades i och med partiernas uppgörelse. Formellt följdes de sedan upp genom förslag till riksdagen, antingen i form av utskottsinitiativ eller propositioner från regeringen.

Ett utmärkande drag för de förhandlingar som nu nämnts är att de i allt väsentligt förts vid sidan av de formella utskottssammanträdena. Ibland har det som i Haga I varit fråga om en renodlad partiledarförhandling. Ibland har partiernas utskottsrepresentanter fört förhandlingarna, men då i nära kontakt med sina partiledningar. Enskilda riksdagsledamöter, som ej deltagit i förhandlingarna, har i regel haft mycket små möjligheter att påverka deras resultat. Utskottsberedning och omröstning i kammaren har praktiskt taget utan undantag skett efter partilinjor.

5 Finansutskottet – ett fackutskott för den ekonomiska politiken

Som redan nämnts stöptes riksdagens utskottsorganisation om radikalt i samband med den partiella grundlagsreformen 1971. Tidigare hade lagfrågor behandlats för sig i de tre lagutskotten, medan huvuddelen av alla anslagsfrågor beretts av statsutskottet som var uppdelat på fem avdelningar. Nu sammanfördes lagstiftning och anslag för olika ämnesområden till ett antal fackutskott, ett näringsutskott, ett socialutskott, ett utbildningsutskott o. s. v. Bevillningsutskottet bibehölls men döptes om till skatteutskottet.

tet. Ett nytt utskott, finansutskottet, inrättades vars huvuduppgift enligt 4 kap § 5 RO angavs vara att "bereda ärenden om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen samt ärenden som rör riksbankens verksamhet".

Av förarbetena till grundlagsreformen framgår att finansutskottets beredningsområde skulle omfatta såväl utformningen av den ekonomiska politiken i stort som samordningen av budgetarbetet i riksdagen. Tre citat får belysa detta.

I grundlagberedningens betänkande Ny utskottsorganisation, SOU 1969:62, sägs på s. 102-3.

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

Den statliga penning- och lånepolitiken ligger till stora delar i händerna på riksbanken och riksgäldskontoret. Med tanke därpå finns det skäl att låta finansutskottet överta bankoutskottets nuvarande befogenheter beträffande dessa två verk. Detta bör kunna uttryckas så att finansutskottet skall bereda frågor som rör riksbankens eller riksgäldskontorets verksamhet. Riksdagen torde utan särskild föreskrift kunna uppdraga åt finansutskottet att utfärda föreskrifter om riksbankens och riksgäldskontorets förvaltning (jfr 41 § 1 mom. RO). Även budgetfrågorna om riksbanken och riksgäldskontoret bör remitteras till finansutskottet.

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

Justitieminister Geijer anförde i Kungl. Maj:ts proposition 1970:40 s. 22.

Jag tror vidare att det finns anledning att räkna med att inrättandet av ett finansutskott som centralt beredningsorgan på finanspolitikens område kan leda till klarare linjer och bättre överblick i budgetarbetet inom riksdagen. Det kan diskuteras om inte finansutskottet borde ges en starkare ställning i syfte att säkra att de huvudlinjer för finanspolitiken, som riksdagen

gen binder sig för, följs vid beredningen av statsbudgeten i övriga utskott. Redan den sammansättning med ledande politiker från de olika partierna, som finansutskottet kan väntas få, torde emellertid utgöra en garanti för den nödvändiga samordningen mellan budgetberedningen i de enskilda utskotten och finanspolitiken i stort. Jag anser därför att man bör kunna avvakta erfarenheterna av det nya systemet innan man på nytt överväger frågan om en starkare ställning för finansutskottet i förhållande till övriga utskott.

I konstitutionsutskottets utlåtande 1970:27 framhålls på s. 6.

En viktig punkt i förslaget är att ett finansutskott skall inrättas med uppgift främst att avge utlåtande över finansplanen samt verka för samordning av riksdagens budgetarbete. Som framhållits både av grundlagberedningen och av departementschefen kan man göra olika bedömningar av hur dessa frågor bör lösas och hur den föreslagna ordningen kommer att fungera. Utskottet ansluter sig till förslaget om ett finansutskott med de angivna uppgifterna; tanken på ett överordnat utskott av den typ, som författningsutredningen avsåg, bör sålunda avvisas.

Riksdagen följde konstitutionsutskottet och därmed slogs fast att finansutskottet inte skulle vara ett "överutskott" utan ett fakutskott för den ekonomiska politiken och budgetregleringen.

Riksdagen är den institution som fattar de formella slutgiltiga besluten om statens skatter och utgifter. För att bereda dessa frågor krävs, särskilt när det gäller finanspolitiken och budgetregleringen, ett nära samarbete mellan finansutskottet och övriga utskott. I praktiken har detta samarbete utformats på flera olika sätt. De skall beskrivas närmare i följande avsnitt.

I fråga om konjunkturpolitikens två övriga huvudområden – valutapolitiken och kreditpolitiken inklusive statsupplåningen – är beröringspunkterna mellan finansutskottet och andra utskott få. Riksdagens beredning av dessa frågor är därför koncentrerad till finansutskottet. Den operativa handläggningen är, som tidigare framhållits, delegerad till riksbanks- och riksgäldsfullmäktige. Före viktigare beslut sker samråd med regeringen.

Riksdagens befattning med valuta- och kreditpolitiken inskränkte sig i början av den här behandlade perioden i huvudsak till allmänna uttalanden om hur denna politik borde skötas och till den årliga efterhandsgranskningen av riksbankens och riksgäldskontorets verksamhet. Under senare delen av perioden fördubblades räntenivån i Sverige. Samtidigt devalverades kronan i flera omgångar. Kredit- och valutapolitiken kom därmed mera i förgrunden för riksdagens intresse. Ansvaret för den löpande skötseln av denna politik låg emellertid kvar hos fullmäktige i riksbanken.

6 Olika beslutsmodeller för den ekonomiska politiken

Som redan framhållits har flera olika modeller tillämpats vid riksdagens hantering av den ekonomiska politiken. Detta gäller såväl den rent formella beslutsprocessen som de delar av det informella beslutsfattandet som varit knutna till riksdagen.

I det följande skall först behandlas handläggningen av budgetpropositionerna, därefter hanteringen av kompletteringspropositionerna och slutligen behandlingen av de åtgärds paket på det ekonomiska området som föreslagits riksdagen vid olika tillfällen. I början av 1970-talet avsåg dessa åtgärds paket att stimulera konjunkturen. Mot slutet av 70-talet blev det i stället fråga om besparingsåtgärder.

Som allmän bakgrund ges här några huvuddata rörande det parlamentära läget.

Resultat av riksdagsvalen (mandatfördelning)

	Sept. 70	Sept. 73	Sept. 76	Sept. 79
Socialdemokrater	163	156	152	154
Moderata samlingspartiet	41	51	55	73
Centerpartiet	71	90	86	64
Folkpartiet	58	34	39	38
Vänsterpartiet kommunisterna	17	19	17	20
Summa	350	350	349	349
därav för de borgerliga partierna	170	175	180	175

Regeringstider

PALME (s)	14 okt. 1969–20 sept. 1976
FÄLLDIN I (c, m, fp)	8 okt. 1976– 5 okt. 1978
ULLSTEN (fp)	18 okt. 1978–12 okt. 1979
FÄLLDIN II (c, m, fp)	12 okt. 1979– 5 maj 1981
FÄLLDIN III (c, fp)	6 maj 1981–

6.1 Budgetpropositionerna

Här har den formella handläggningen legat fast under hela perioden och följt de av grundlagberedningen skisserade linjerna (Jfr. SOU 1969:62 s. 58 ff). Finansplanen med bilagor har remitterats till finansutskottet. Budgetpropositionens övriga bilagor med förslag till anslag m.m. för olika ämnesområden har delats upp på olika utskott – även finansutskottet – i enlighet med riksdagsordningens bestämmelser om ärendefördelning. Finansutskottet har sedan kring månadsskiftet februari/mars avgivit sitt betänkande om finansplanens förslag till allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetregleringen. Riksdagens debatt och beslut härom är bl.a. avsett att ge allmänna riktlinjer för utskottets fortsatta beredning av budgeten. Men beslutet är också riktat till regeringen och i åtskilliga fall också till fullmäktige i riksbanken.

I flertalet fall var finansplanernas riktlinjer för den ekonomiska politiken

och budgetregleringen tämligen allmänt formulerade. Endast i undantagsfall var det fråga om kvantitativt preciserade mål och medel för den ekonomiska politiken. Detsamma gällde som regel också finansutskottets betänkanden och därmed riksdagens beslut i ärendet. Några viktiga undantag från jämviktsriksdagens tid bör dock noteras.

I februari 1974 hade kammaran förutom finansplanen också remitterat en rad olika förslag om stimulansåtgärder från oppositionens och regeringens sida (prop. 1974:25) till finansutskottet. Detta inhämtade i sin tur yttranden från övriga berörda utskott, däribland skatte-, socialförsäkrings- och socialutskotten. En huvudfråga var om mervärdeskatten skulle sänkas eller ej. Då man om möjligt ville undvika lottning härom, bildades en informell förhandlingsgrupp, bestående av socialdemokraternas och de båda mittenpartiernas ledande företrädare i finansutskottet. Efter en seg förhandling, där nära kontakt hölls med respektive partiledningar, kom de tre förhandlingarna fram till en kompromiss som bl.a. innebar att mervärdeskatten sänktes med 3 procentenheter under 51/2 månad.

Genom kompromissen hade det skapats majoritet för förslagen, såväl i utskottet som i riksdagen. Formellt fördes sedan erforderliga lagförslag och övriga åtgärder fram som ett initiativ av finansutskottet i dess betänkande över finansplanen (FiU 1974:1). Den 13 mars beslöt riksdagen i enlighet med utskottets förslag.

Ett annat undantag utgjorde riksdagens behandling av Haga II-överenskommelsen den 4 mars 1975. Även denna träffades mellan socialdemokraterna, centern och folkpartiet.

Uppgåelsen innebar att viktiga delar av finanspolitiken för 1976 lades fast. Sänkta skatteskalor för den statliga inkomstskatten byttes mot en rad i detalj preciserade höjningar av indirekta skatter och socialförsäkringsavgifter. I anslutning till uppgörelsen hade regeringen kommit överens med kommunförbunden om en begränsning av kommunalskatterna för 1976 och 1977. Vidare hade löntagarorganisationerna vid överläggningar med regeringen förklarat sig beredda att beakta de höjda socialförsäkringsavgifterna i avtalsförhandlingarna för 1976.

Förutom partiledarna och deras sekundanter deltog ledamöter av finansutskottet i förhandlingarna.

Haga II kan bäst karakteriseras som ett både omfattande och komplicerat inkomstpolitiskt paket. Det presenterades i en kommuniké som finansutskottet med stöd av sin initiativrätt tog in i sin helhet i betänkandet över 1975 års finansplan (FiU 1975:1). Den 13 mars godkände riksdagen Haga II-uppgörelsen. Denna följdes sedan upp genom att regeringen under resten av 1975 års riksmöte förelade riksdagen propositioner med förslag till erforderliga lagändringar m. m. (Se bl.a. SkU 1975:25, SfU 1975:17 och SoU 1975:5)

Riksdagsbehandlingen av 1976 års finansplan blev komplicerad. Kammaran hade här som vanligt remitterat förslagen om allmänna riktlinjer för

den ekonomiska politiken och budgetregleringen till finansutskottet. Vidare skulle utskottet bl.a. bereda motionsförslag om de tre första AP-fondernas placeringar i s.k. mellanhandsinstitut, typ Industrikredit och Förtagskredit. Förslag om att fjärde AP-fonden skulle få ytterligare 500 mkr för aktieköp remitterades till näringsutskottet. Förslag om investeringsavdrag och investeringsbidrag sändes till skatteutskottet. Eftersom frågorna uppenbarligen hängde samman förutsattes ett nära samarbete mellan de tre beredande utskotten. I praktiken visade sig detta inte vara så lätt att åstadkomma. En betydande risk förelåg därför för att riksdagen vid lottning skulle komma att fatta motstridiga beslut. Detta undveks genom ett "gentlemens'agreement" mellan Fäldin, Ahlmark och Palme, som gick ut på att den part som förlorat lotten i den inledande omröstningen om finansutskottets förslag till riktlinjer sedan lade ner sina röster vid voteringen om närings- och skatteutskottens betänkanden.

6.2 Kompletteringspropositionerna

I kompletteringspropositionen presenterar regeringen en reviderad finansplan och sitt förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för nästkommande budgetår. Den föreslår också att riksdagen skall godkänna vad ekonomiministern anfört om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och vad budgetministern sagt om de allmänna riktlinjerna för budgetregleringen. Vidare ingår vanligen förslag till ett – som regel starkt begränsat – antal ekonomisk/politiska åtgärder.

Remitteringspraxis har under enkammarriksdagen varierat en del när det gällt kompletteringspropositionen. Merparten av propositionen och dess bilagor och följdmotioner har dock remitterats till finansutskottet. Ett undantag har utgjort det varje år återkommande förslaget om den s.k. uttagsprocenten för den statliga inkomstskatten. Kammaren har genomgående hänvisat detta ärende till skatteutskottet trots att grundlagberedningen hävdade att det bör handläggas av finansutskottet. (Se SOU 1969:62, s. 104)

Riksdagens ställningstagande till kompletteringspropositionen våren 1974 kom att sammankopplas med Haga I- uppgörelsen mellan socialdemokraterna och folkpartiet. Kommunikén om uppgörelsen, som var resultatet av en förhandling på partiledarnivå, togs också denna gång in i finansutskottets betänkande (FiU 1974:25 s. 15 ff.) och godkändes av riksdagen. I samband med sin beredning av ärendet inhämtade utskottet yttranden från skatteutskottet och utrikesutskottet.

Samma förfarande tillämpades i fråga om kompletteringspropositionen våren 1975. Efter överläggning mellan talmannen och partiledarna bestämdes att samtliga motioner, som väckts med anledning av propositionen skulle remitteras till finansutskottet, som i sin tur skulle bereda de sex utskott som berördes av förslagen i motionerna tillfälle att yttra sig.

Denna gång blev det inte någon uppgörelse över blockgränserna. De borgerligapartiernas representanter i finansutskottet enades – efter en kort och intensiv förhandling utanför utskottet men med kontakter bakåt med respektive partiledningar – om ett gemensamt ställningstagande. (Se FiU 1975:25) Socialdemokraterna och vänsterpartiet kommunisternas representant i utskottet reserverade sig på en rad punkter. På sju av dessa blev det sedan lottning i kammaren. Regeringen förlorade fyra av lottningarna, däribland den om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och sänkning av arbetsgivaravgiften i det inre stödområdet från 4 till 2%.

Genom att vänsterpartiet kommunisterna gick samman med de borgerliga partierna när det gällde ett snabbare genomförande av en tidigare beslutad höjning av barnbidraget med 300 kr. per år förlorade regeringen omröstningen i denna fråga.

Man skulle ha kunnat tro att riksdagens beslut om den ekonomiska politiken skulle ha lett till nyval. Så skedde ej. I kammardebatten om den ekonomiska politiken togs nyvalsfrågan upp av partiledarna, men ställdes ej på sin spets. (Se prot. 1975:97, s. 90, 93 och 120) Rent formellt sett fick vi alltså den smått paradoxala situationen att den socialdemokratiska regeringen i fortsättningen hade att följa de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken, som de borgerliga oppositionspartierna formulerat. Detta varade till i december 1975, då det – överraskande nog – uppstod praktiskt taget full enighet i riksdagen mellan socialdemokraterna och de tre borgerliga partierna beträffande "inriktningen av den ekonomiska politiken". (Se FiU 1975/76:16)

Enigheten bestod inte länge: 1976 var ju valår. Vid den ovan (s. 66) berörda omröstningen om detta års finansplan, som ägde rum den 11 mars, vann de borgerliga partierna lottningen om "allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken i övrigt och budgetregleringen".

Pendeln slog sedan tillbaka och den socialdemokratiska reservationen vann vid riktlinjelottningen i anslutning till kompletteringspropositionen i juni. Formellt gällde dessa riktlinjer även för regeringen Fäldin I till dess de utplånades genom ett nytt riksdagsbeslut i mars 1977.

Vidare kan beträffande kompletteringspropositionen 1976 noteras att kammarbehandlingen av finans- och skatteutskottensbetänkanden (FiU 1975/76:40 och SkU 1975/76:67) samordnades enligt "gentlemens' agreement"-modellen. Eftersom socialdemokraterna vann lottningen om de allmänna riktlinjerna, avstod den borgerliga oppositionen från att rösta för sin reservation i skatteutskottets betänkande.

Kompletteringspropositionen 1977 var den första besparingspropositionen under 70-talet. Den borgerliga trepartiregeringen lade där fram en rad förslag, som tillsammans skulle minska statsutgifterna med ca 700 mkr jämfört med det ursprungliga budgetförslaget för 1977/78. Riksdagen gick denna gång in för en sammanhållen behandling av förslagen och de

följdmotioner som väcktes. Hela ärendet — sånär som på uttagsprocenten för inkomstskatten som gick till skatteutskottet — hänvisades till finansutskottet. Detta inhämtade i sin tur yttranden från 12 andra utskott, som berördes av förslagen. Samtliga förslag till riksdagens ställningstaganden i ärendet fördes fram i finansutskottets betänkande (FiU 1976/77:30), som också redovisade yttrandena från de övriga utskotten.

Beträffande hanteringen av de följande kompletteringspropositionerna kan bl.a. konstateras.

I kompletteringspropositionen våren 1978 ingick en särskild bilaga, där regeringen lade fram ett antal förslag för att främja sysselsättningen. Bilagan remitterades till arbetsmarknadsutskottet, vars betänkande i ärendet AU 1977/78:41, behandlades av kammaren tillsammans med FiU 1977/78:40 och SkU 1977/78:56 och 57.

Våren 1979 drev moderaterna en egen linje i finansutskottet när det gällde de allmänna riktlinjerna för budgetregleringen. Följden blev att socialdemokraterna kom att stå för majoritetsskrivningen härom i finansutskottets betänkande (1978/79:40). Mot denna reserverade sig moderaterna. Centern stödde regeringen Ullsten och skrev en gemensam reservation med folkpartiet. Vid den slutliga omröstningen i kammaren röstade emellertid moderaterna med mittenpartierna. Om de inte gjort detta, kunde riksdagen ha hamnat i motstridiga beslut beträffande de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken resp. budgetregleringen.

Våren 1980 presenterade regeringen Fälldin II på sedvanligt sätt en kompletteringsproposition (nr 151). Sedan konflikterna på arbetsmarknaden lösts lade regeringen därefter fram en proposition (nr 181) om insatser — bl.a. i form av lätnader i inkomstbeskattningen — för att underlätta nya löneavtal. Förslagen i de två propositionerna remitterades dels till finansutskottet, dels till skatteutskottet. Finansutskottet inhämtade yttranden från arbetsmarknadsutskottet och jordbruksutskottet. Skatteutskottet beredde å sin sida finansutskottet tillfälle att yttra sig beträffande skatteförslagen. Kammarbehandlingen var samordnad till den 11 juni.

Medan kompletteringspropositionen 1981 behandlades i riksdagen lämnade moderata samlingspartiet regeringen. Motionstiden hade då ännu inte gått ut. Moderaterna kunde därför motionera om egna riktlinjer och marginalskattesänkning redan 1982. Det senare förslaget hänvisades till skatteutskottet. I propositionen fanns en särskild bilaga om arbetsmarknadspolitiska insatser på en dryg miljard kr., vilken liksom 1978 hänvisades till arbetsmarknadsutskottet.

Arbetsmarknadsinsatserna togs upp i kammaren med andra arbetsmarknadspolitiska frågor. Veckan därpå behandlades finans- och skatteutskottens betänkanden samtidigt. I finansutskottets betänkande hade då moderaternas och mittenpartiernas representanter enats om skrivningen beträffande de allmänna riktlinjerna. Endast på en punkt — beträffande skattepolitiken — framförde moderaterna reservationsvis ett förslag till tillägg till skrivningen.

6.3 Åtgärdspaketen

En innovation i riksdagen som infördes under 1970-talet var de ekonomisk/politiska åtgärdspaketen. De innebär att regeringen eller oppositionspartierna — utan samband med den ordinarie budgeten eller kompletteringspropositionen — lade fram ett knippe förslag till åtgärder på olika områden avsedda att påverka den allmänna ekonomiska utvecklingen. I början av 70-talet var det som redan nämnts fråga om stimulanspaket, senare om sparpaket. Vid hanteringen av dessa paket tillämpades flera olika modeller såväl när det gällde den formella riksdagsbehandlingen som det politiska agerandet vid sidan därav.

Till en början verkade det som en fast praxis var på väg att etableras. När de första stimulanspaketen lades fram vid början av höstsessionen 1971 hade partierna olika uppfattning om hur de formellt borde hanteras. Talmannen och partiledarna kom då överens om en kompromiss. Den gick ut på att samtliga förslag till stimulansåtgärder skulle remitteras till finansutskottet, som i sin tur skulle inhämta yttranden från övriga berörda utskott. Härigenom hoppades man få en samlad beredning av förslagets konjunkturpolitiska konsekvenser, samtidigt som även andra aspekter beaktades. Samma handläggning tillämpades för stimulanspaketen hösten 1972 och hösten 1973.

Denna begynnande praxis bröts hösten 1975. Regeringen lade då fram en rad förslag till sysselsättningsfrämjande åtgärder i form av en traditionell tilläggsbudget utan någon allmän del med en riktlinjehemställan. Härigenom hoppades man undvika att förslagen remitterades till finansutskottet, som hade borgerlig majoritet. Finansutskottets ordförande protesterade och regeringen beslöt då att utöver tilläggsbudgeten (prop. 1975/76:25) i en särskild proposition (nr 65) föreslå riksdagen att "godkänna den inriktning av den ekonomiska politiken som förordats i propositionen". Den senare propositionen, som hänvisades till finansutskottet, gav oppositionspartierna möjlighet att motionsvis föra fram krav på alternativa stimulanspaket. Denna möjlighet utnyttjades endast i begränsad omfattning. I stället uppstod, som tidigare nämnts, ett betydande mått av enighet om den ekonomiska politikens inriktning.

I april 1977 devalverades den svenska kronan med 6 % gentemot bl.a. D-marken. Samtidigt signalerade regeringen Fälldin I förslag till vissa stabiliseringspolitiska åtgärder, bl.a. höjning av mervärdeskatten från 15 till 17 % och införande av en investeringsavgift på 15 % på oprioriterade byggnadsarbeten. När propositionen (1976/77:144) om dessa åtgärder kom remitterades den till skatteutskottet, som inhämtade yttrande från finansutskottet. Samma modell alltså som vid de tidigare beskrivna "höstpaket", dock med den skillnaden att det nu var skatteutskottet och inte finansutskottet som stod för betänkandet i ärendet.

En enkel och elegant form av utskottssamarbete tillämpades på hösten

samma år vid beredningen av propositionerna 1977/78:45, 49, 52 och 54. Den första av dessa, som behandlade inriktningen av den ekonomiska politiken, hänvisades till finansutskottet. De tre övriga, som innehöll därmed sammanhängande skatteförslag – bl.a. inflationsskyddade inkomstskatteskalor och nedsatt arbetsgivaravgift – hänvisades till skatteutskottet. Genom att finansutskottet justerade sitt betänkande en vecka före skatteutskottet kunde det senare i sina betänkanden åberopa vad finansutskottet anfört om den ekonomiska politikens inriktning. I kammaren behandlades sedan samtliga betänkanden samma dag. Samordningen av riksdagsbehandlingen underlättades denna gång av att regeringen Fälldin I hade en betryggande majoritet i riksdagen.

Hösten 1978 tillämpades en hybrid mellan yttrandemodellen och den nyss beskrivna formen av tidsmässig samordning av utskottsbetänkanden. Vid riksmötets början hade såväl socialdemokraterna som vänsterpartiet kommunisterna motionerat om en rad åtgärder syftande till att öka sysselsättningen. Dessa remitterades i sin helhet till finansutskottet som omedelbart beslöt att inhämta yttranden från de åtta utskott som berördes av förslagen. En månad senare lade regeringen Ullsten fram en proposition (1978/79:50) med sina förslag till stimulansåtgärder. I anledning av propositionen motionerade sedan också moderaterna och centern om stimulansåtgärder.

När det gällde remittering av propositionen och följdmotionerna till den – som bl. a. innehöll förslag om inflationsskydd och sänkta marginalsatser för 1979 samt om höjda barnbidrag – gick kammaren ifrån yttrandemodellen. I stället delades propositionen och motionerna upp mellan fem olika utskott. Finansutskottet fick den allmänna delen, skatteutskottet skatteförslagen, socialutskottet förslaget om höjda barnbidrag o.s.v. Samtidigt kom de berörda utskottens presidier överens om en tidsplan enligt vilken finansutskottet skulle justera sitt betänkande om inriktningen av den ekonomiska politiken och de förslag till sysselsättningspolitiska åtgärder, som fortfarande låg kvar hos det, några dagar före de andra utskottens betänkanden. På det sättet skulle dessa kunna åberopa finansutskottets förslag till riksdagens ställningstaganden.

Nu gick det emellertid inte riktigt så. I finansutskottet enades de borgerliga partiernas representanter om att föreslå en total stimulans på 2,5 miljarder kr. per helår, varav 2 miljarder på skattesidan. När sedan partierna i skatteutskottet skulle ta ställning till de konkreta skatteförslagen, drev centern (som hela tiden hävdade att man borde vara försiktig med att stimulera konsumtionen) där igenom en begränsning av skattesänkningarna till 1,4 miljarder kr. När de båda utskottens betänkanden behandlades i kammaren den 15 december beslöt riksdagen först att som sin mening ge regeringen till känna vad finansutskottet anfört beträffande den totala ramen för stimulansåtgärderna. Därefter beslöt den att anta de lagförslag som ingick i skatteutskottets betänkande. Dessa innebar att stimulansen i verkligheten blev 600 mkr. mindre.

Det kan som Axel Hadenius framhåller i en utförlig och initierad skildring av förloppet i "Spelet om skatten" (Norstedts 1981 s. 131) knappast råda någon tvekan om att besluten var motstridiga. Att så blev fallet sammanhängande med att den definitiva uppgörelsen mellan de tre borgerliga partierna i skattefrågorna inte kom till stånd förrän efter det att finansutskottet avslutat sin beredning av frågan om totalramen för stimulansåtgärderna.

Ett par exempel på fall där partiernas uppgörelser i skattefrågor förhandlats fram så snabbt att de kunnat beaktas och konfirmeras redan i finansutskottets yttranden till skatteutskottet bör också nämnas.

I mars 1979 lade regeringen Ullsten fram en proposition (1978/79:160) om fortsatta marginalskattesänkningar. Skatteutskottet beredde finansutskottet tillfälle till yttrande över propositionen och vissa i anslutning därtill framförda motionsyrkanden. Partiernas förhandlingar i frågan ledde denna gång till att centern och socialdemokraterna enades om att rösta för avslag på regeringens förslag och i stället hemställa om ett nytt förslag till nästa riksmöte. Hur detta förslag borde se ut beskrevs i stora drag i finansutskottets yttrande (FiU 1978/79:1 y). Uppgårelsen följdes sedan upp i skatteutskottets betänkande (SkU 1978/79:55). För en utförligare skildring hänvisas till Hadenius, a.a., s. 134-175.

Ett annat fall inträffade hösten 1981. I anslutning till devalveringen av den svenska kronan med 10 % lade regeringen Fälldin III då fram ett ekonomiskt åtgärds paket (prop. 1981/82:30) som bl.a. innehöll förslag om en sänkning av mervärdesskatten med 3,5 procentenheter och nedskärning av statsutgifterna med sammanlagt ca 4 miljarder kr. per helår räknat. Kammarkens remitterade riktlinjeavsnittet i propositionen till finansutskottet. Skatteförslagen hänvisades till skatteutskottet, som beredde finansutskottet tillfälle att yttra sig däröver. Besparingsförslagen spreds ut på en rad utskott.

Såväl socialdemokraterna som moderata samlingspartiet yrkade i sina följdmotioner avslag på mervärdesskattesänkningen. Moderaterna yrkade i stället på en sänkning av inkomstskatten. Regeringen saknade därmed i utgångsläget majoritet för sitt förslag.

I detta läge inleddes förhandlingar mellan de borgerliga partierna. Dessa fördes vid sidan av de formella utskottssammanträdena av en förhandlingsgrupp bestående av tre borgerliga ledamöter av skatteutskottet och tre borgerliga ledamöter av finansutskottet. I praktiken fungerade förhandlingsgruppen, vars medlemmar hade täta kontakter med sina respektive partiledningar, som ett sammansatt utskott.

Den 30 oktober enades man om åtgärds paketets utformning, vilket bl.a. innebar att momssänkningen begränsades till 2 procentenheter. Uppgårelsen, som publicerades i en presskommuniké från finansutskottet, blev sedan bestämmande för utskottsmajoritetens yttrande till skatteutskottet. Kompromissen på skattesidan följdes sedan upp av den borgerliga majori-

teten i skatteutskottet i dess betänkande (SkU 1981/82:8), som godtogs av riksdagen med en rösts övervikt.

Ett exempel på bristfällig samordning av riksdagsbehandlingen av ett åtgärds paket erbjöd det urtima riksmötet kring månadsskiftet augusti/sep-tember 1980. Regeringen Fälldin II lade då fram ett ekonomiskt åtstramningspaket i två propositioner (U1 och U2). Denna gång var det bl.a. fråga om höjd mervärdeskatt och höjda skatter på sprit och tobak men även om höjda barnbidrag. Socialdemokraterna gick emot samtliga regeringsförslag – utom skattehöjningarna på sprit och tobak – och ville i stället införa importdepositioner m. m.

Skatteförslagen remitterades till skatteutskottet. Övriga åtgärdsförslag hänvisades till finansutskottet, som inhämtade yttranden från berörda utskott. Något yttrande från finansutskottet till skatteutskottet förekom ej. Skatteutskottet justerade sitt betänkande före finansutskottet utan att avvakta dess ställningstagande till riktlinjerna för den ekonomiska politiken och övriga föreslagna åtgärder.

Med den uppläggning utskottsbehandlingen fått kom de två sakligt tyngsta åtstramningsförslagen, regeringens mervärdeskatteförslag och socialdemokraternas importdepositioner, ej att ställas mot varandra vid voteringen i kammaren. Inte heller skedde någon koppling mellan dessa förslag och riktlinjeklämmen i finansutskottets betänkande. I kammaren hade regeringspartierna endast en rösts övervikt. Det var därför en viss risk för att riksdagen skulle kunna bifalla både höjd mervärdeskatt och importdepositioner. Eller ingendera delen. Så blev emellertid ej fallet. Riksdagen biföll på samtliga punkter regeringens förslag.

Till sist några ord om ytterligare en modell, som använts vid hanteringen av åtgärds paket. Den tillämpades vid beredningen av regeringen Fälldin II:s sparproposition hösten 1980 (prop. 1980/81:20). Efter överläggningar mellan talmannen och ordförandena i de femton utskott som berördes av förslagen enades man – efter att olika alternativ presenterats – om att tillämpa ungefär samma förfarande som vid behandlingen av budgetpropositionen. Detta innebar att riksdagen först på basis av ett betänkande från finansutskottet fattade ett principbeslut rörande omfattningen och inriktningen av de föreslagna besparingarna. Därefter behandlade övriga utskott – och även finansutskottet – de besparingsförslag som hänvisats till dem. Slutligen redovisade finansutskottet i ytterligare ett betänkande resultaten av utskottsbehandlingen av de olika sparförslagen och jämförde dem med de uppställda sparmålen. För finansutskottets del medförde tillämpningen av "budgetmodellen" stark tidspress och ökad arbetsbörda.

7 Avslutande synpunkter

Som framgått av föregående avsnitt har enkammarriksdagens hantering av det ekonomisk-politiska beslutsfattandet varierat betydligt från fall till fall. Här skall likväl göras ett försök att fånga några huvuddrag i skeendet.

7.1 *Det parlamentariska läget* har av naturliga skäl haft stor betydelse. Har regeringen en klar majoritet i riksdagen ligger den politiska maktens tyngdpunkt i kanslihuset. Det är där de reella politiska besluten fattas. Råder jämvikt eller nära jämvikt mellan regering och opposition förskjuts maktens tyngdpunkt mot riksdagen. Detta gäller än mer vid minoritetsregering.

Den här skildrade tidsperioden erbjuder, som framgick av tablån s. 65, en provkarta på olika parlamentariska situationer. Majoritetsregering, jämviktsriksdag eller nära jämviktsriksdag och minoritetsregering har avlöst varandra.

När regeringen haft majoritet har riksdagen praktiskt taget genomgående accepterat dess förslag när det gällt viktiga ekonomisk/politiska beslut.

Under jämviktsriksdagen och perioderna med minoritetsregering var det annorlunda. Oppositionspartiernas inflytande på politiken ökade. Vi fick en rad kompromissuppgörelser mellan olika partikonstellationer. Dessa uppgörelser förhandlades fram utanför utskottens formella sammanträden. Det politiska livet bröt sig egna fåror vid sidan av författningens riksdagsorganisation. Formellt bekräftades sedan uppgörelserna efter sedvanlig utskottsbehandling genom beslut av riksdagen.

7.2 *Partiernas riksdagsgrupper och deras kanslier* har fått ett ökat inflytande på beredning och beslut i frågor som rör den ekonomiska politiken. Till en del sammanhänger detta med den tidigare berörda maktförskjutningen från regering till riksdag. En förutsättning har vidare varit den utbyggnad som skett av gruppernas kanslier. Denna har – inte oväntat – varit särskilt markant hos oppositionspartierna. När socialdemokraterna var i regeringsställning hade deras gruppkansli 7 anställda (exklusive ledamöternas kontorsservice). För närvarande har man inklusive utredningssavdelningen 35 anställda.

Den berednings- och beslutsorganisation som byggts upp inom de olika riksdagsgrupperna och som närmare beskrivits i avsnitt 5.3 av huvudbetänkandet spelar en viktig roll vid samordningen av partiernas agerande i olika utskott.

För oppositionspartiernas del är det oftast inom riksdagsgruppen eller inom partiledningen som det reella ställningstagandet till viktiga frågor sker. Partiets utskottsrepresentanter har sedan följt upp detta ståndpunkts-tagande i respektive utskott.

Regeringspartiernas riksdagsgrupper har under senare år i allmänhet informerats om innehållet i viktigare propositioner innan dessa lagts fram för riksdagen.

7.3 *Kammarens remittering* bildar utgångspunkt för den formella riksdagsbehandlingen av propositioner och motioner.

När det gäller budgetpropositionerna har praxis legat fast. I stort sett har

man följt grundlagberedningens intentioner. De två första bilagorna till budgetpropositionen (Finansplanen och Budgetförslaget) har hänvisats till finansutskottet. Övriga bilagor med detaljerade anslagsförslag för olika departement har remitterats till berörda utskott (däribland också finansutskottet). Kring månadsskiftet februari/mars har riksdagen beslutat om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen. Till grund för detta beslut har legat finansutskottet betänkande rörande finansplan och budgetförslag. Därefter har riksdagen successivt tagit ställning till de olika anslagsförslagen. Dessa beslut har sedan vid riksmötets slut sammanställts i finansutskottets betänkande rörande statsbudgeten.

När det gäller kompletteringspropositionen och andra ekonomisk/politiska åtgärds paket har remitteringspraxis däremot växlat.

Vanligast har varit att hela paketet hänvisats till finansutskottet, som sedan i sin tur inhämtat yttranden från andra berörda utskott. Under tiden 1971-81 inhämtade finansutskottet totalt 129 yttranden från andra utskott – de allra flesta i samband med åtgärds paket. Under samma tid avgav finansutskottet 32 yttranden till andra utskott, varav 12 till skatteutskottet.

Från och med hösten 1979 har kammaren – som framgått av avsnitten 6.2 och 6.3 ovan – i ökad utsträckning gått in för att sprida ut förslagen i ekonomiska åtgärds paket direkt på olika utskott. Ibland har dessa inhämtat yttranden från varandra, ibland ej. I vissa fall har ingen samordning skett vid den formella utskottsberedningen. Man har i stället förlitat sig på att samordning av partiernas agerande i olika utskott skulle komma till stånd genom riksdagsgruppernas försorg. Erfarenheten har visat att man inte alltid kan räkna med detta. Risk föreligger då att riksdagen fattar motstridiga beslut på basis av utskottsbetänkanden som ej koordinerats tillräckligt. Denna risk ökar, när regeringen ej har majoritet i kammaren.

7.4 Två skilda synsätt ligger bakom de två typer av remittering som kammaren tillämpat ifråga om ekonomiska åtgärds paket. Ett försök att renodla dessa synsätt skall göras i det följande. Men först en statsrättslig utveckling.

Vad kammaren remitterar till utskotten är "ärenden". Ett ärende brukar i detta sammanhang definieras som "en sakfråga, som väcks i behörig ordning och som riksdagen har att avgöra" (Holmberg, Stjernquist "Grundlagarna", Norstedts 1980 s. 165). I RO 4.6 sägs bl.a. "Riksdagen föreskriver efter vilka grunder övriga ärenden skall fördelas mellan utskott. Därvid skall iakttas att ärenden som hör till ett ämnesområde hänföres till samma utskott". Beträffande remittering av propositioner gäller stadgandet i RO 4:7 "Annat ärende än budgetpropositionen får delas mellan två eller flera utskott endast om särskilda skäl föranleder det". I RO 3:9 fastslås vidare "I en och samma motion får inte sammanföras förslag i skilda ämnen".

En grundläggande fråga blir då vad som skall menas med ärende, när det gäller ett ekonomiskt åtgärdspaket.

De som förordar en utspridd utskottsbehandling av paketen anser att varje delförslag i ett paket är ett ärende för sig. Det utskott som fått delförslaget hänvisat till sig är suveränt i sin beredning och avgör om det vill inhämta yttrande från något annat utskott. Varje delförslag förs fram direkt till kammaren. Den samordning, som kan behövas, svarar partigrupperna för. Finansutskottets uppgift kan i huvudsak inskränkas till att bereda de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken som paketet innehåller. I förlängningen av detta betraktelsesätt ligger att varje ledamot i kammaren har en oförytterlig rätt att rösta ja eller nej på varje enskilt förslag i paketen.

De som vill ha en mer sammanhållen behandling av de ekonomiska paketförslagen ser saken på ett helt annat sätt. För dem utgör hela paketförslaget, vare sig det kommer från regeringen eller oppositionen, ett ärende. De anser att den ekonomiska politiken måste ses som en helhet. Vill man t.ex. stimulera ekonomin kan det ske med hjälp av åtgärder på en rad olika områden. Räntan kan sänkas, växelkursen ändras, barnbidrag höjas, skatter reduceras o.s.v. Vad riksdagen behöver som beslutsunderlag i ett sådant fall är en självständig och aktuell bedömning av det ekonomiska läget och en vägning av de olika föreslagna stimulansåtgärderna mot varandra. Detta underlättas formellt, men också reellt om åtgärdspekaten remitteras till ett utskott som i sin tur i lämpliga former samarbetar med andra utskott vid ärendets beredning.

Genom att ett åtgärdspaket från regeringen betraktas som ett ärende, vidgas oppositionens möjligheter att motionsvis framföra förslag till alternativa åtgärder. Stadgandet i RO 3:9 verkar då inte så restriktivt som när åtgärdspaketet delas upp på olika utskott.

Drar man ut konsekvenserna av den sammanhållna behandlingen till kammarens votering ter det sig logiskt att där ställa olika åtgärdspekaten i sin helhet mot varandra. Härigenom elimineras den risk för motstridiga beslut som kan uppkomma när kammaren röstar punktvis om de olika delförslagen i ett paket.

De två nu beskrivna synsätten är svåra, för att inte säga omöjliga att förena. De har legat i botten på de konflikter som ibland uppstått vid handläggningen av åtgärdspaket. Som tidigare noterats var den formella riksdagsbehandlingen av ekonomiska åtgärdspekaten mer sammanhållen fram till hösten 1979. Yttrandemodellen eller tidsmässig samordning av utskottsbetänkandena dominerade bilden. Därefter har anhängarna av en utspridd utskottsbehandling fått mer att säga till om beträffande paketens hantering.

7.5 Vaga eller preciserade riktlinjer. De riktlinjebetänkanden som finansutskottet avgivit och riksdagen beslutat om har som framgått av

avsnitt 6 varierat starkt ifråga om sin utformning. Ibland har de, som grundlagberedningen (SOU 1969:62, s. 59) tänkte sig, haft en allmän och principiell karaktär och inte innehållit bindande ramar för utgifterna eller för beskattningen. Detta var bl.a. fallet med de betänkanden som låg till grund för de riktlinjebeslut som lottades fram under senare delen av jämviktsriksdagen.

I andra fall har betänkandena och besluten innehållit exakta kvantitativa preciseringar av en rad olika åtgärder. I vissa fall har finansutskottet då lagt fram erforderliga lag- och anslagsförslag i sitt riktlinjebetänkande. I vissa fall har riksdagens riktlinjebeslut följts upp genom att andra berörda utskott senare lagt förslag om lagändringar och anslag. Så skedde bl.a. i samband med de två Hagaöverenskommelserna.

7.6 *Tidsfaktorn* har stundom betydelse för åtgärdspaketens hantering. Så har ibland hänt när den formella utskottsbehandlingen löpt parallellt med reella förhandlingar mellan partiernas representanter utanför utskottsrummen. Om två utskott då är engagerade i ärendets beredning, det ena med yttrande, det andra med betänkande, kan själva tidpunkten för den reella politiska uppgörelsen bli avgörande för i vilket utskott den redovisas. Förhandlingsuppgörelser där skatter ingått, erbjuder exempel härpå. Ibland har dessa uppgörelser kommit så snabbt att de deltagande partierna kunnat ta in dem i finansutskottets yttrande till skatteutskottet. Vid ett annat tillfälle – i december 1978 – kristalliserades den definitiva uppgörelsen ut så sent att det blev i skatteutskottets betänkande som den redovisades. (Se s. 71.)

7.7 *Hur man gör i andra parlament* är också av intresse. Här skall till sist i all korthet nämnas något om förhållandena i Förenta staterna, Västtyskland och Frankrike.

I USA beslöt kongressen 1974 att komplettera den existerande utskottsorganisationen med två nya budgetutskott – ett i representanthuset och ett i senaten. Som motvikt till presidentens budgetkontor (Office of Management and Budget) och ekonomiska rådgivare (Council of Economic Advisers) inrättade vidare kongressen sitt eget budgetkontor (Congressional Budget Office).

På förslag av budgetutskotten fattar kongressen i början av varje session beslut om preliminära mål för utgifter – fördelade på 16 olika områden –, totala statsinkomster och budgetsaldo. Detta beslut tjänar sedan till ledning för övriga utskotts beredning av budgetens utgifter och inkomster. Under sessionen följer budgetkontoret och budgetutskottenupp hur kongressens budgetbeslut överensstämmer med det ursprungliga beslutet. Före sessionens slut fattar kongressen sedan beslut om definitiva bindande "tak" för olika utgiftskategorier och om ett "golv" för skatteinkomsterna.

I den västtyska förbundsdagen, vars utskottsorganisation i stora drag

påminner om den svenska, hänvisas budgetens hela utgiftssida till ett utskott (Haushaltausschuss). Om övriga utskott så önskar, kan de yttra sig till hushållningsutskottet, som i så fall skall ta in deras yttrande i sitt betänkande. Det slutliga beslutet om budgetlagen tar förbundsdagen i ett sammanhang, vanligen efter flera dagars debatt.

I den franska nationalförsamlingen stöptes utskottsorganisationen om radikalt i samband med 1958 års författning. De tidigare inemot 20 permanenta utskotten ersattes av 6 stora utskott (med ca 60 eller 120 ledamöter vardera). Ett av dessa är finansutskottet (Commission des finances, de l'économie générale et du plan). Utskottets kompetens omfattar statens utgifter och inkomster, kredit- och valutapolitiken m.m. Även i Frankrike har det årliga budgetförslaget formen av en lag. Första delen innehåller de skattelagar som skall gälla nästa år. Andra delen innehåller regeringens olika anslagsförslag. Beredningen i finansutskottet av skatteförslagen och den allmänna budgetbalansen leds av en generalrapportör. Budgetens utgiftssida delas sedan upp mellan 55 specialrapportörer som utses bland utskottets ledamöter. De övriga utskotten utser i sin tur rådgivande rapportörer för de olika utgiftsavsnitten. Samma system tillämpas i senaten. Rapportörerna har hjälp i sitt arbete av sina personliga assistenter och respektive utskottskanslier. Finansutskottet för fram hela budgetlagförslaget till nationalförsamlingen. Detta sker successivt under senare delen av höstsessionen.

Av betydelse för budgetbehandlingen är slutligen den (i Frankrike) berömda fyrtionde paragrafen i 1958 års konstitution. Där stadgas att motioner ej tas emot om de innebär att statens inkomster minskar eller om de leder till en ny eller ökad statsutgift.
