

Aktuella frågor

Ett nytt utskott — civilutskottet — har ersatt lagutskottet och bostadsutskottet

Under våren 2006 har riksdagen beslutat ändringar i riksdagsordningen som innebär att ett nytt utskott, civilutskottet, fr.o.m. den 1 oktober 2006 ersatt lagutskottet och bostadsutskottet (bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:334, SFS 2006:885). I artikeln ges en historisk tillbakablick. Vidare redovisas de bakomliggande förslagen, den beredning och övervägandena som föregick beslutet. Avslutningsvis presenteras det nya civilutskottets beredningsområde.

Historik

Enligt 1866 års riksdagsordning skulle det i Sveriges riksdag finnas fem ständiga utskott — ett konstitutionsutskott, ett statsutskott, ett bevillningsutskott, ett bankoutskott och ett lagutskott. År 1918 tillkom ett andra lagutskott och år 1949 ett tredje lagutskott. De ständiga utskotten var gemensamma för de båda kamrarna. En central position bland de ständiga utskotten intog statsutskottet, som ända tills jordbruksutskottets tillkomst år 1909 ensamt var ansvarigt för samtliga anslagsfrågor. Förutom de ständiga utskotten förekom fram till år 1949 tillfälliga utskott. Huvudprincipen för ärendenas fördelning mellan de ständiga utskotten var att lagfrågor och anslagsfrågor behandlades av skilda utskott, även om de berörde samma ärende.

Åren 1970 och 1971 genomfördes efter förslag av Grundlagsberedningen (SOU 1969:62) en

grundläggande omläggning av utskottssystemet. Den nya ordningen, som kunde börja tillämpas omedelbart efter det att den första enkammarriksdagen samlats och som fortfarande gäller, innebär ett system med fackutskott.

Ett fackutskott skall handlägga både anslagsfrågor och lagfrågor och är sektorsansvarigt med åtföljande totalansvar och totalengagemang för sektorn. Övergången till systemet med fackutskott lär ha väckt viss förvåning. Principen att lagfrågor och anslagsfrågor skulle handläggas av skilda utskott ansågs vid denna tid som grundmurad.

Lagutskottet

Fackutskottsprincipen blev inte utan undantag. Riksdagen fick bestämma att det utöver 15 fackutskott skulle finnas ett utskott för beredning av ärenden rörande civillag, och i den nya utskottsorganisationen skapades ett särskilt lagutskott.

Grundlagsberedningen pekade bl.a. på att den civilrättsliga lagstiftningen i viss mån följde likartade principer och fann att det förelåg behov av överblick över hela detta lagstiftningsfält. Därutöver pekade beredningen på att ärendenas anknytning till bestämda sakområden ofta var ganska svag och att de i stor utsträckning framstod som politiskt eller i vart fall partipolitiskt oomstridda. Dessa förhållanden utgjorde enligt Grundlagsberedningen skäl för att — med avsteg från fackindelningsgrundsatsen — förlägga den centrala civilrätten samt utsoknings- och kon-

kursrätten till ett speciellt civil-lagutskott.

Budgetreformen år 1996 innebar att den statliga budgeten delades in i 27 olika utgiftsområden. Lagutskottet kom därvid, efter diverse turer, att få fortleva med sitt beredningsansvar för den centrala civilrätten men fick inte längre ha kvar några budgetberedande arbetsuppgifter (bet. 1990/91:KU47).

Ordningen före den 1 oktober 2006 innebar att lagutskottet skulle bereda ärenden om (1) äktenskaps-, föräldra-, ärvda-, handels-, jorda- och utsökningsbalkarna och lagar som ersätter eller anknyter till föreskrifter i dessa balkar, i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredning, (2) försäkringsavtalsrätt, (3) bolags- och föreningsrätt med undantag av bostadsrätt, (4) växel- och checkrätt, (5) skadeståndsrätt, (6) immaterialrätt, (7) transporträtt, (8) konkursrätt, (9) konsumenträtt, (10) internationell privaträtt samt (11) lagstiftning i andra ärenden av allmänt privaträttslig beskaffenhet. Lagutskottets beredningsområde har varit synnerligen omfattande; i princip hela civilrätten eller privaträtten — med dess rika och mångskiftande innehåll — har ingått i beredningsområdet.

Bland många viktigare lagstiftningsärenden under den senaste mandatperioden kan för lagutskottets del nämnas en ny försäkringsavtalslag, en ny aktiebolagslag, skärpt upphovsrätt för att stoppa olaglig kopiering från Internet och en ny skuldsaneringslag.

Bostadsutskottet

Bostadsutskottet, med dåvarande namnet civilutskottet, inrättades i samband med enkammarriksdagens införande år 1971. Hösten 1983 bytte civilutskottet namn till bostadsutskottet. Civilutskottet respektive bostadsutskottet har i stort sett haft ett oförändrat ansvarsområde alltifrån sin tillkomst. Skall någon förändring nämnas är det att bostadsutskottet under första delen av 1990-talet även beredde frågor om rennärningen.

Ordningen före den 1 oktober 2006 innebar att bostadsutskottet skulle bereda ärenden om (1) bostadspolitik, (2) hyra, bostadsrätt och tomträtt, (3) vattenrätt, (4) bebyggelseplanering, (5) byggnadsväsendet, (6) fysisk riksplanering, (7) expropriation, fastighetsbildning och lantmätarväsendet, (8) länsförvaltningen och rikets administrativa indelning samt (9) sådana kommunfrågor som inte tillhör något annat utskotts beredning.

Därutöver beredde bostadsutskottet ärenden om anslag inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande.

Den allt överskuggande frågan för dåvarande civilutskottet under 1970-talet gällde bostadsbyggandet. Vid utskottets tillkomst år 1971 pågick det s.k. miljonprogrammet för bostäder som kanske allra intensivast. Även om bostadsbyggandet också under början av 1990-talet var högt var byggandet under miljonprogrammet dubbelt så omfattande. Sedan miljonprogrammet avslutats kom bostadsutskottets arbete att vara inriktat mot frågor rörande bostadsförbättringsprogram, vattenkraftsutbyggnad samt plan- och bygglagstiftning. Under de senaste 15 åren har lagstiftningsfrågor relativt kommit att uppta större delen av bostadsutskottets arbete medan dessförinnan budgetfrågorna inte sällan stod i förgrunden.

Bland många viktiga ärenden under den senaste mandatperioden kan för bostadsutskottets del nämnas ny lagstiftning om tredimensionell fastighetsindelning och särskilda hyressättningsregler för nybyggda bostadslägenheter samt en begäran till regeringen om utvärdering av ersättningsreglerna vid expropriation.

Riksdagskommittén

Hösten 2003 fick den av dåvarande talmanskonferensen år 1998 tillkallade Riksdagskommittén i uppdrag av riksdagsstyrelsen att fortsätta sitt arbete med beredning av frågor som rör utvecklingen av riksdagens arbetsformer m.m. Den 7 december 2005 överlämnade Riksdagskommittén — bestående av talmanen som ordförande samt företrädare för samtliga riksdagspartier — till riksdagsstyrelsen huvudbetänkandet Riksdagen i en ny tid.

Riksdagskommitténs förslag innebar bl.a. att ett nytt utskott, benämnt civilutskottet, skulle ersätta lagutskottet och bostadsutskottet. Beredningsområdet för det nya utskottet föreslogs bli begränsat i vissa avseenden i förhållande till lagutskottets och bostadsutskottets beredningsområden. Riksdagskommitténs huvudsakliga argument för en sammanslagning var att antalet utskott borde minskas. Skälet för en reduktion av antalet utskott var, enligt Riksdagskommittén, önskvärheten av att de partier som är representerade i riksdagen ges möjlighet att delta i ärendeberedningen utan att för den skull proportionaliteten i utskottens sammansättning minskar.

Kommittén var inte enig. Ledamöterna från (s) framhöll i en reservation bl.a. att det inte

fanns en sådan logisk koppling mellan lagutskottets och bostadsutskottets frågor som motiverade en sammanslagning.

Beredningen i konstitutionsutskottet

Den 14 december 2005 beslutade riksdagsstyrelsen att överlämna 2002 års Riksdagskommittés huvudbetänkande Riksdagen i en ny tid till riksdagen för dess bedömning och beslut (2005/06:RS3).

Riksdagsstyrelsens framställning hänvisades till konstitutionsutskottet.

Konstitutionsutskottet inbjöd en rad remissinstanser att lämna synpunkter på förslaget. Remissvar inkom från Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Stockholm, Lunds universitet, Umeå universitet, Uppsala universitet, Jordbrukverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt Landorganisationen i Sverige (LO) och Jusek. De instanser som motsatte sig eller var tveksamma till en sammanslagning av lagutskottet och bostadsutskottet var Lunds universitet, LO och Jusek. Umeå universitet hade inget att invända mot förslagen vad avsåg sammanslagning av utskott. Övriga remissinstanser uttalade sig inte i frågan.

Vidare beredde konstitutionsutskottet övriga utskott i riksdagen tillfälle att yttra sig över framställningen. Såväl lagutskottet som bostadsutskottet avgav yttranden vari de båda utskotten motsatte sig förslaget.

Enligt lagutskottets mening skulle en minskning av antalet utskott från 16 till 15 inte tillgodose önskemålet att alla partier som kan vara representerade i riksdagen fick möjlighet att delta i utskottens ärendehantering. För att åstadkomma en sådan

ordning torde, såvitt lagutskottet kunde bedöma, fler utskott behöva slås samman. Därutöver framhöll lagutskottet att en sammanslagning av de båda utskotten skulle innebära en olycklig sammanblandning av civilrätt och offentlig rätt. Lagutskottet avstyrkte förslaget. Yttrandet från lagutskottet till konstitutionsutskottet var enhälligt.

Bostadsutskottet framhöll i sitt yttrande att ett huvudsyfte med Riksdagskommitténs arbete varit att söka utjämna arbetsbelastningen mellan utskotten. Det var enligt bostadsutskottets mening en väl motiverad ambition, som emellertid inte skulle uppnås genom den föreslagna sammanslagningen av bostadsutskottet och lagutskottet. Tvärtom ansåg bostadsutskottet att risken var uppenbar att ytterligare ett mycket arbetsbelastat utskott skapades. Förslaget om en sammanslagning innebar att det uttryckta önskemålet om att minska antalet utskott tillgodosågs, men det skulle då ske till priset av att ett nytt utskott bildades som saknade ett sammanhållet beredningsområde. Bostadsutskottet avstyrkte därför förslaget och förordade i stället att förnyade och mer grundliga överväganden skulle komma till stånd när det gäller utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten. I en avvikande mening (m) till bostadsutskottets yttrande tillstyrktes Riksdagskommitténs förslag.

Konstitutionsutskottets förslag till riksdagsbeslut

Konstitutionsutskottet underströk att det självfallet hade varit av stort värde om ett förslag om ändrad utskottsindelning och ärendefördelning hade varit enhälligt och godtagbart för samtliga utskott. Det förhållandet att

dessa frågor mer eller mindre kontinuerligt diskuterats sedan enkammarriksdagen infördes utan att några mer genomgripande förändringar genomförts kunde dock, enligt konstitutionsutskottets mening, tyda på att den eftersträvade enigheten var svår att uppnå. Konstitutionsutskottet fann inte skäl att göra andra avvägningar när det gäller indelningen i utskott än dem som Riksdagskommittén gjort. Konstitutionsutskottet tillstyrkte därför förslaget att lagutskottets och bostadsutskottets beredningsområden överfördes till ett nytt utskott.

Mot konstitutionsutskottets förslag till riksdagsbeslut reserverade sig utskottets samtliga (s)-ledamöter. Reservanterna ansåg bl.a. att det inte fanns någon logisk koppling mellan de frågor som behandlas i lagutskottet och bostadsutskottet som kunde utgöra underlag för en så genomgripande åtgärd som en sammanslagning av de båda utskotten.

Riksdagsbeslutet

Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU21, Riksdagen i en ny tid, blev föremål för debatt och beslut i kammaren den 1 juni 2006.

Vid voteringen röstade 144 ledamöter för konstitutionsutskottets förslag till riksdagsbeslut och 134 ledamöter för (s)-reservationen. Elva ledamöter avstod från att rösta, och 60 ledamöter var frånvarande.

Civilutskottet

Kontentan av det hela blev alltså att det i riksdagens utskottsorganisation fr.o.m. den 1 oktober 2006 inte längre finns vare sig ett lagutskott eller ett bostadsutskott. I stället har ett nytt utskott, civilutskottet, sett dagens

ljus, och antalet utskott uppgår därmed till 15 i stället för som tidigare 16.

Det nya civilutskottet har ett synnerligen mångfasetterat beredningsområde. Inte mindre än 15 olika beredningsområden anges i den nya lydelsen av riksdagsordningens tilläggsbestämelse 4.6.5. Civilutskottet skall bereda ärenden om (1) äktenskaps-, föräldra-, ärvda-, handels-, jorda- och utsökningsbalkarna och lagar som ersätter eller anknyter till föreskrifter i dessa balkar, i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredning, (2) försäkringsavtalsrätt, (3) bolags- och föreningsrätt, (4) skadeståndsrätt, (5) transporträtt, (6) konkursrätt, (7) konsumentpolitik, (8) internationell privaträtt, (9) lagstiftning i andra ärenden av allmänt privaträttslig beskaffenhet, (10) bostadspolitik, (11) vattenrätt, (12) bebyggelseplanläggning, (13) byggnadsväsendet, (14) fysisk planering samt (15) expropriation, fastighetsbildning och lantmätarväsendet.

Civilutskottet skall även bereda ärenden om anslag inom utgiftsområde 18 som numera har rubriken: Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik. I anslagsområdet ingår anslag avseende stöd till bostadsbyggande, stöd till åtgärder i inomhusmiljö och bostadsbidrag samt anslag till Staten bostadskreditnämnd, Boverket, Statens va-nämnd, Statens geotekniska institut, Lantmäteriverket, Marknadsdomstolen, Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Fastighetsmäklarnämnden samt anslag avseende åtgärder på konsu-

mentområdet, bidrag till miljömärkning av produkter och åtgärder på konsumentområdet.

I sammanhanget kan noteras att riksdagsbeslutet innebär att lagutskottets tidigare beredningsområde (6) immaterialrätt fr.o.m. den 1 oktober 2006 överförs till näringsutskottet och att bostadsutskottets tidigare beredningsområde (8) länsförvaltningen och rikets administrativa indelning överförs till konstitutionsutskottet.

Om man räknar antalet ärendegrupper, såsom de anges i riksdagsordningen, har civilutskottet ett mycket brett och omfångsrikt beredningsområde. Som påpekades i riksdagsdebatten som föregick beslutet blandas många rättsområden i det nya civilutskottet, exempelvis lagstiftning om fysisk riksplanering, expropriation och bebyggelse med familjerätt, konsumenträtt, skadeståndsrätt och försäkringsrätt.

Såsom konstitutionsutskottet och Riksdagskommittén anfört innebär nyordningen att flera riksdagspartier kan beredas plats i utskotten. Under den senaste mandatperioden har exempelvis (mp) inte varit representerat med någon ordinarie ledamot i lagutskottet, vilket lett till att majoritetsförhållandena i utskottet inte representerat majoritetsförhållandena i kammaren.

I det nya civilutskottet, som valdes den 10 oktober 2006, finns samtliga riksdagspartier representerade och majoritetsförhållandena motsvarar de som gäller i kammaren.

Lars Haglund