

# Konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU35

## Riksdagens arbetsformer

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår samtliga motionsyrkanden. Yrkandena rör frågor om bl.a. riksmötets öppnande, EU-flaggan i plenisalen, riksdagens utskott, placeringen i plenisalen, riksdagsledamöternas ekonomiska villkor, utskottens och riksdagsledamöternas resor, motionsrätten, val av talmän och utskottspresidier, lagstiftningsarbete i riksdagen, antalet vice ordförande i utskotten och Riksdagsförvaltningens verksamhet.

I betänkandet behandlar utskottet också en uppföljning och utvärdering som gjorts av en grupp inom utskottet av tillämpningen av utskottsinitiativ. Utskottet ställer sig bakom gruppens iakttagelser och slutsatser.

I betänkandet finns nio reservationer (SD, C, V, L, MP) och ett särskilt yttrande (SD).

#### *Behandlade förslag*

Ett nittiotial yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2020/21 och 2021/22.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	7
Utskottets överväganden .....	8
Riksmötets öppnande .....	8
EU-flaggan i plenisalen .....	9
Applåder i riksdagens kammare .....	10
Riksdagens utskott .....	11
Placering i riksdagens plenisal .....	13
Riksdagsledamöternas ekonomiska villkor .....	15
Utskottens och riksdagsledamöternas resor .....	19
Teckenspråk i riksdagen .....	22
Motionsrätten .....	23
Följdmotionsrätten på extra ändringsbudget .....	25
Lobbyism .....	27
Stöd till riksdagsarbetet .....	29
Insyn i registret över riksdagsledamöternas ekonomiska intressen .....	31
Val av talmän och utskottspresidier .....	32
Utredning om oppositionens ställning .....	34
Lagstiftningsarbete i riksdagen .....	35
Översyn av riksdagsarbetet .....	37
Statistik i utskotten .....	40
Talmannens befogenheter .....	41
Antalet vice ordförande i utskotten .....	42
Villa Bonnier som talmansbostad .....	43
Riksdagsförvaltningens verksamhet .....	44
Rapport över uppföljning och utvärdering av tillämpningen av utskottsinitiativ .....	46
Reservationer .....	50
1. Riksdagsledamöternas ekonomiska villkor, punkt 6 (V) .....	50
2. Utskottens och riksdagsledamöternas resor, punkt 7 (MP) .....	51
3. Följdmotionsrätten på extra ändringsbudget, punkt 10 (V) .....	51
4. Lobbyism, punkt 11 (MP) .....	52
5. Insyn i registret över riksdagsledamöternas ekonomiska intressen, punkt 13 (L) .....	53
6. Val av talmän och utskottspresidier, punkt 14 (SD) .....	53
7. Utredning om oppositionens ställning, punkt 15 (C) .....	54
8. Översyn av riksdagsarbetet, punkt 17 (C) .....	55
9. Antalet vice ordförande i utskotten, punkt 20 (V) .....	55
Särskilt yttrande .....	57
EU-flaggan i plenisalen, punkt 2 (SD) .....	57
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	58
Motioner från allmänna motionstiden 2020/21 .....	58
Motioner från allmänna motionstiden 2021/22 .....	64
<i>Bilaga 2</i>	
Rapport över uppföljning och utvärdering av tillämpningen av utskottsinitiativ .....	69

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Riksmötets öppnande

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:69 av Björn Söder (SD),

2020/21:3033 av Annicka Engblom och Anders Hansson (båda M),

2021/22:67 av Björn Söder (SD) och

2021/22:1830 av Annicka Engblom och Anders Hansson (båda M).

## 2. EU-flaggan i plenisalen

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:70 av Björn Söder (SD) yrkande 2 och

2021/22:77 av Björn Söder (SD) yrkande 2.

## 3. Applåder i riksdagens kammare

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:17 av Caroline Nordengrip och Bo Broman (båda SD) och

2021/22:136 av Caroline Nordengrip och Bo Broman (båda SD).

## 4. Riksdagens utskott

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:1624 av Magnus Manhammar och Mattias Vepsä (båda S),

2020/21:2106 av Markus Selin (S),

2020/21:2267 av Sten Bergheden (M),

2021/22:674 av Caroline Nordengrip (SD),

2021/22:2237 av Sten Bergheden (M) och

2021/22:3716 av Magnus Manhammar och Mattias Vepsä (båda S).

## 5. Placering i riksdagens plenisal

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:71 av Björn Söder (SD),

2020/21:1906 av Markus Wiechel och Bo Broman (båda SD),

2020/21:3533 av Margareta Cederfelt (M),

2021/22:76 av Björn Söder (SD) och

2021/22:334 av Markus Wiechel och Bo Broman (båda SD).

## 6. Riksdagsledamöternas ekonomiska villkor

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:93 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkandena 1 och 2,

2020/21:2268 av Sten Bergheden (M),

2020/21:3392 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkandena 1 och 4,

2020/21:3494 av Markus Wiechel (SD) yrkandena 1 och 2,

2021/22:256 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkandena 1 och 4,

2021/22:294 av Markus Wiechel (SD) yrkandena 1 och 2,  
 2021/22:915 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkandena 1 och 2,  
 2021/22:1914 av Johnny Skalin (SD) och  
 2021/22:2014 av Sten Bergheden (M).

*Reservation 1 (V)*

## **7. Utskottens och riksdagsledamöternas resor**

Riksdagen avslår motionerna  
 2020/21:1487 av Magnus Manhammar (S) och  
 2020/21:3646 av Annika Hirvonen Falk och Lorentz Tovatt (båda MP)  
 yrkandena 1–3.

*Reservation 2 (MP)*

## **8. Teckenspråk i riksdagen**

Riksdagen avslår motionerna  
 2020/21:118 av Eric Palmqvist (SD) och  
 2021/22:141 av Eric Palmqvist (SD).

## **9. Motionsrätten**

Riksdagen avslår motionerna  
 2020/21:2390 av Fredrik Lundh Sammeli (S),  
 2021/22:879 av Jan Ericson (M) och  
 2021/22:1410 av Fredrik Lundh Sammeli (S).

## **10. Följd motionsrätten på extra ändringsbudget**

Riksdagen avslår motion  
 2020/21:596 av Ulla Andersson m.fl. (V).

*Reservation 3 (V)*

## **11. Lobbyism**

Riksdagen avslår motionerna  
 2020/21:601 av Josef Fransson (SD) yrkande 19 och  
 2021/22:4102 av Camilla Hansén m.fl. (MP) yrkande 5.

*Reservation 4 (MP)*

## **12. Stöd till riksdagsarbetet**

Riksdagen avslår motionerna  
 2020/21:2263 av Anders Hansson (M),  
 2020/21:2264 av Sten Bergheden (M),  
 2021/22:1355 av Anders Hansson (M) och  
 2021/22:1873 av Sten Bergheden (M).

## **13. Insyn i registret över riksdagsledamöternas ekonomiska intressen**

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:3267 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 5 och  
2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 13.

*Reservation 5 (L)*

#### **14. Val av talmän och utskottspresidier**

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:686 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2,  
2021/22:697 av Michael Rubbestad (SD),  
2021/22:904 av Patrick Reslow (SD) och  
2021/22:3288 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2.

*Reservation 6 (SD)*

#### **15. Utredning om oppositionens ställning**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 4.

*Reservation 7 (C)*

#### **16. Lagstiftningsarbete i riksdagen**

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:963 av Sten Bergheden (M) och  
2021/22:1870 av Sten Bergheden (M).

#### **17. Översyn av riksdagsarbetet**

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:1483 av Magnus Manhammar (S),  
2020/21:1814 av Patrik Björck (S) yrkande 2,  
2021/22:1537 av Magnus Manhammar och Emilia Töyrä (båda S),  
2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 36 och  
2021/22:3914 av Kristina Yngwe (C).

*Reservation 8 (C)*

#### **18. Statistik i utskotten**

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:2894 av Markus Wiechel (SD) yrkande 1 och  
2021/22:291 av Markus Wiechel (SD) yrkande 1.

#### **19. Talmannens befogenheter**

Riksdagen avslår motion

2020/21:1814 av Patrik Björck (S) yrkande 1.

#### **20. Antalet vice ordförande i utskotten**

Riksdagen avslår motion

2020/21:89 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V).

*Reservation 9 (V)*

**21. Villa Bonnier som talmansbostad**

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:74 av Björn Söder (SD) och

2021/22:74 av Björn Söder (SD).

**22. Riksdagsförvaltningens verksamhet**

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:1 av Gudrun Brunegård (KD),

2020/21:124 av Christina Östberg och Carina Ståhl Herrstedt (båda SD),

2020/21:1074 av Betty Malmberg (M) yrkande 3,

2020/21:1485 av Magnus Manhammar (S),

2020/21:1489 av Magnus Manhammar (S),

2020/21:1506 av Robert Hannah (L),

2020/21:1575 av Magnus Manhammar (S),

2020/21:1577 av Magnus Manhammar (S),

2020/21:2271 av Sten Bergheden (M),

2020/21:2705 av Maria Gardfjell (MP),

2021/22:2146 av Johan Büser och Anna Johansson (båda S),

2021/22:2718 av Sten Bergheden (M) och

2021/22:2839 av Betty Malmberg (M) yrkande 3.

Stockholm den 4 maj 2022

På konstitutionsutskottets vägnar

*Karin Enström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Marie Granlund (S), Lars Jilmstad (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Sofie Eriksson (S), Alexander Ojanne (S), Linda Modig (C), Lars Andersson (SD) och Nina Lundström (L).

## Redogörelse för ärendet

I betänkandet bereds 85 motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2020/21 och 2021/22 om riksdagens arbetsformer. Motionerna rör riksmötets öppnande, EU-flaggan i plenisalen, applåder i kammaren, riksdagens utskott, placeringen i plenisalen, riksdagsledamöternas ekonomiska villkor, utskottens och riksdagsledamöternas resor, teckenspråk i riksdagen, motionsrätten, följdmotionsrätten på extra ändringsbudget, lobbyism, stöd till riksdagsarbetet, insyn i registret över riksdagsledamöternas ekonomiska intressen, val av talmän och utskottspresidier, utredning om oppositionens ställning, lagstiftningsarbete i riksdagen, översyn av riksdagsarbetet, statistik i utskotten, talmannens befogenheter, antalet vice ordförande i utskotten, Villa Bonnier som talmansbostad och Riksdagsförvaltningens verksamhet. Motionsförslagen finns i bilaga 1.

Utskottet behandlar också en rapport över en uppföljning och utvärdering av tillämpningen av utskottsinitiativ. Rapporten finns i bilaga 2.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Rapporten är också publicerad i serien Rapporter från riksdagen (2021/22:RFR8).

# Utskottets överväganden

## Riksmötets öppnande

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att Karl XI:s drabanter ska medverka vid riksdagens öppnande och om att riksmötets högtidliga öppnande i Rikssalen på Kungliga slottet ska återinföras.

### Motionerna

Annicka Engblom och Anders Hansson (båda M) begär i motionerna 2020/21:3033 och 2021/22:1830 ett tillkännagivande om att Karl XI:s drabanter ska medverka vid riksdagens öppnande. Motionärerna anför att riksmötets öppnande innebär ett firande av såväl vårt lands demokrati och konstitutionella monarki som vår historia och vårt gemensamma kulturarv. Drabanterna medverkade fram till 1974 vid riksmötets öppnande. Att på nytt låta drabanterna delta vid riksmötets öppnande skulle enligt motionärerna dels bidra till att höja stämningen under öppnandet, dels påminna både gamla och nya svenskar om den svenska demokratin.

Björn Söder (SD) begär i motionerna 2020/21:69 och 2021/22:67 ett tillkännagivande om att återinföra riksmötets högtidliga öppnande i Rikssalen på Kungliga slottet. Motionären anför att riksmötets öppnande ägde rum i Rikssalen på Stockholms slott fram till 1974. Den svenska monarkin representerar enligt motionären kontinuitet och bär tillsammans med den representativa demokratin upp vår historia. Att låta riksmötets öppnande äga rum i Rikssalen skulle bidra till att stärka folkets bild av både kungahuset och riksdagen. Det skulle också bidra till att värna och hedra våra svenska traditioner och vår gemensamma historia.

### Gällande ordning

Enligt 3 kap. 6 § riksdagsordningen (RO) ska riksdagen senast på riksmötets tredje dag hålla ett särskilt sammanträde för riksmötets öppnande. Vid sammanträdet förklarar statschefen på talmannens begäran riksmötet öppnat. Vid förhinder för statschefen förklarar talmannen riksmötet öppnat. Vid sammanträdet lämnar också statsministern sin regeringsförklaring, om det inte finns särskilda skäl för honom eller henne att avstå från detta. Riksmötets öppnande äger rum i riksdagens plenisal.



## Tidigare behandling

Utskottet ställde sig våren 2020 inte bakom ett yrkande om att Karl XI:s drabanter ska medverka vid riksmötets öppnande och avstyrkte därför motionen (bet. 2019/20:KU9). Utskottet har också behandlat motionsyrkanden om att riksmötets öppnande ska äga rum i Rikssalen på Stockholms slott (se bl.a. bet. 2012/13:KU17, bet. 2016/17:KU18, bet. 2017/18:KU27 och bet. 2019/20:KU9). Utskottet har avstyrkt motionerna och uttalat att riksmötets öppnande bör äga rum i riksdagens plenisal och att det är talmannen som fastställer ordningen vid öppningsceremonin.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

## EU-flaggan i plenisalen

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att EU-flaggan ska tas bort från riksdagens plenisal.

Jämför det särskilda yttrandet (SD).

## Motionerna

Björn Söder (SD) begär i motionerna 2020/21:70 yrkande 2 och 2021/22:77 yrkande 2 ett tillkännagivande om att EU-flaggan ska tas bort från riksdagens plenisal. Motionären anför att EU symboliserar överstatlighet och att EU-flaggan därför ska avlägsnas från plenisalen.

## Bakgrund och gällande ordning

Sverige är medlem i Europeiska unionen sedan 1995, och sedan 2011 slås detta medlemskap fast i 1 kap. 10 § regeringsformen (RF).

Enligt Sveriges ständiga representation vid Europarådet antogs Europarådets flagga, blå med tolv gyllene stjärnor, av Europarådets parlamentariska församling och ministerkommittén 1955. Europeiska unionen (EU), tidigare Europeiska gemenskapen (EG), använder sedan 1986 flaggan som sin symbol efter att ha fått tillstånd från Europarådet.

Talmannen leder riksdagsarbetet, och gruppledarna ska enligt 4 kap. 3 § RO samråda med talmannen om arbetet i kammaren. Talmannen beslutade vid ett möte med gruppledarna den 26 november 2008 att EU-flaggan skulle placeras i plenisalen under det svenska ordförandeskapet hösten 2009. Därefter har EU-flaggan hängt i plenisalen.

## Tidigare behandling

Utskottet har tidigare avstyrkt motioner om flaggning i riksdagens plenisal med hänvisning till att det är talmannens uppgift att besluta om utsmyckningen av plenisalen och om flaggningen i och i anslutning till riksdagens byggnader (bl.a. i bet. 2001/02:KU9, bet. 2002/03:KU19, bet. 2006/07:KU4, bet. 2016/17:KU18, bet. 2017/18:KU27, bet. 2018/19:KU22 och genom förenklad beredning bet. 2019/20:KU9).

## Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motionsyrkandena.

## Applåder i riksdagens kammare

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att applåder i riksdagens kammare inte ska vara tillåtna.

## Motionerna

Caroline Nordengrip och Bo Broman (båda SD) begär i motionerna 2020/21:17 och 2021/22:136 ett tillkännagivande om att applåder i riksdagens kammare inte ska vara tillåtna. Motionärerna anför att applåder i debattsammanhang är olämpliga. Styrkan i applåderna beror bl.a. på hur många som är närvarande i kammaren; väljarnas röster och mandatet i riksdagen är alla lika mycket värda, och utan applåder under debatterna skapas ett mer respektfullt debattklimat.

## Gällande ordning

Talmannen eller en vice talman leder kammarens sammanträden (6 kap. 3 och 4 §§ RO). Talmannen får efter samråd med gruppledarna besluta om ordningsregler för kammaren (tilläggsbestämmelse 6.16.1 till RO). Riksdagsordningen innehåller härutöver bestämmelser som tar sikte på rätten att yttra sig för den som håller ett anförande i kammaren. Varje riksdagsledamot och statsråd får enligt 6 kap. 15 § RO fritt yttra sig i alla frågor som är under behandling och om lagligheten av allt som sker vid sammanträdet. Ingen får emellertid uttala sig nedlåtande om någon annan eller använda personligen förolämpande uttryck eller i övrigt i ord eller handling uppträda på ett sätt som strider mot god ordning. Om någon bryter mot bestämmelsen, får talmannen ta ordet från honom eller henne under den pågående överläggningen (6 kap. 16 § RO).

## Tidigare behandling

Utskottet såg våren 2020 inte något behov av ett sådant tillkännagivande som begärdes i en motsvarande motion (bet. 2019/20:KU9). Motionen avstyrktes.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet ser inte heller nu något behov av ett sådant tillkännagivande som begärs. Motionsyrkandena avstyrks därför.

## Riksdagens utskott

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om förändringar i utskottsorganisationen och om säkerhetsprövning av riksdagsledamöter i vissa utskott.

## Motionerna

Magnus Manhammar och Mattias Vepsä (båda S) begär i motionerna 2020/21:1624 och 2021/22:3716 ett tillkännagivande om att se över möjligheterna att inrätta ett omställningsutskott i riksdagen. Motionärerna anför att utsläppen av växthusgaser måste minska för att den globala temperaturökningen ska begränsas. Det krävs därmed en omställning mot minskade utsläpp. Med ett omställningsutskott i riksdagen skulle fler riksdagsledamöter enligt motionärerna jobba direkt med frågan.

Markus Selin (S) begär i motion 2020/21:2106 ett tillkännagivande om att utreda inrättandet av ett utskott i riksdagen för hantering av data och digitalisering. Motionären anför att det övergripande målet enligt Sveriges digitaliseringsstrategi är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Förutom frågor om bl.a. digital infrastruktur, dataanvändbarhet, tillgänglighet och den möjliggörande tekniken i sig skulle ett data- och digitaliseringsutskott enligt motionären kunna hantera framtidens stora digitala skeenden, exempelvis i handel, arbetsmarknad, sjukvård och omsorg, offentlig styrning och informationssäkerhet.

Sten Bergheden (M) begär i motionerna 2020/21:2267 och 2021/22:2237 ett tillkännagivande om att utreda inrättandet av ett renodlat jordbruks- och skogsbruksutskott i riksdagen. Motionären anför att jordbrukets och skogsbrukets viktiga näringspolitiska frågor i det nuvarande miljö- och jordbruksutskottet riskerar att bli nedprioriterade till förmån för miljöfrågor. Sveriges jord- och skogsbruk är enligt motionären motorn i landsbygdens möjligheter och utveckling och det är olyckligt att denna utveckling bromsas av en alltför ensidig fokusering på enbart miljöfrågor. Miljöfrågorna å sin sida skulle enligt motionären kunna hanteras i ett renodlat miljöutskott.

Caroline Nordengrip (SD) begär i motion 2021/22:674 ett tillkännagivande om att riksdagsledamöter med placering i vissa utskott ska genomgå en säkerhetsprövning. Motionären anför att konstitutionsutskottet, utrikesutskottet och försvarsutskottet hanterar uppgifter som rör Sveriges säkerhet och uppgifter som kan skada Sveriges relationer till andra länder. På samma sätt som tjänstemän som på grund av en anställning kommer i kontakt med sådana uppgifter måste genomgå en säkerhetsprövning borde också riksdagsledamöter som har valts till de aktuella utskotten enligt motionären säkerhetsprövas.

### **Gällande ordning m.m.**

Riksdagen väljer enligt 4 kap. 3 § RF inom sig utskott, däribland ett konstitutionsutskott och ett finansutskott, enligt bestämmelser i riksdagsordningen. Enligt 7 kap. 3 § RO ska riksdagen för varje valperiod inom sig också välja en EU-nämnd. Närmare bestämmelser om riksdagens utskottsorganisation finns i riksdagsordningen. För varje valperiod ska riksdagen enligt 7 kap. 2 § inom sig välja ett konstitutionsutskott, ett finansutskott och ett skatteutskott samt så många övriga utskott som behövs för riksdagsarbetet. Valet gäller till valperiodens slut. Riksdagen kan även under valperioden välja utskott för längst den tid som återstår av valperioden.

För närvarande finns det 15 utskott och en EU-nämnd i riksdagen. Utöver de tre nämnda utskotten finns i riksdagen enligt tilläggsbestämmelse 7.2.1 för närvarande följande utskott: ett justitieutskott, ett civilutskott, ett utrikesutskott, ett försvarsutskott, ett socialförsäkringsutskott, ett socialutskott, ett kulturutskott, ett utbildningsutskott, ett trafikutskott, ett miljö- och jordbruksutskott, ett näringsutskott samt ett arbetsmarknadsutskott. Om riksdagen väljer ytterligare utskott ska det utskottets huvudsakliga arbetsuppgifter anges (tilläggsbestämmelse 7.2.2).

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller enligt 1 kap. 1 § för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). Den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska enligt 3 kap. 1 § säkerhetsprövas. Prövningen sker genom bl.a. registerkontroll och särskild personutredning. Säkerhetsprövning ska dock inte göras när det gäller bl.a. uppdrag som statsråd och riksdagsledamot.

För riksdagen och dess myndigheter gäller lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Riksdagsförvaltningen, som är en sådan myndighet under riksdagen som omfattas av lagen, utfärdar säkerhetsintyg och beslutar om registerkontroll enligt 5 kap. 1 och 2 §§ säkerhetsskyddslagen bl.a. för personer som deltar i riksdagens eller Riksdagsförvaltningens verksamhet i annan egenskap än riksdagsledamot (11 §).

Säkerhetsskyddet i riksdagen har nyligen varit föremål för utredning. En särskild utredare fick i juni 2020 i uppdrag att göra en fortsatt översyn av

regelverket om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Uppdraget redovisades i maj 2021 i betänkandet Kompletteringar till regelverket om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter (framst. 2020/21:URF3). I riksdagsstyrelsens framställning med anledning av utredningen (2021/22:RS5) föreslås vissa ändringar i bl.a. lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter, exempelvis när det gäller en granskning av myndigheternas efterlevnad av regelverket om säkerhetsskydd. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Förslagen behandlas i konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU19.

### **Tidigare behandling**

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om förändringar i utskottsorganisationen. Yrkandena har avslagits med hänvisning till att utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten då hade varit föremål för en grundlig utvärdering och att erfarenheterna av de genomförda förändringarna borde avvaktas innan frågor om en förändrad utskottsindelning på nytt togs upp till prövning. Utskottet har sedan vidhållit detta ställningstagande (bet. 2008/09:KU15, bet. 2009/10:KU11, bet. 2014/15:KU6, bet. 2017/18:KU27 och bet. 2018/19:KU22).

Utskottet såg våren 2020 inte skäl att inrätta ett omställningsutskott (bet. 2019/20:KU9).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet ser inte skäl att ta initiativ till de förändringar i utskottsorganisationen som begärs i motionerna. Dessa yrkanden avstyrks därför.

När det gäller yrkandet om säkerhetsprövning av ledamöterna i vissa utskott konstaterar utskottet dels att riksdagsledamöter enligt säkerhetsskyddslagen inte ska säkerhetsprövas, dels att regelverket om säkerhetsskyddet i riksdagen och dess myndigheter nyligen har varit föremål för en översyn. Utskottet ser mot denna bakgrund inte skäl att ställa sig bakom motionsyrkandet. Yrkandet avstyrks.

## **Placering i riksdagens plenisal**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att riksdagsledamöterna ska placeras efter partitillhörighet i riksdagens plenisal.

### **Motionerna**

Margareta Cederfelt (M) begär i motion 2020/21:3533 ett tillkännagivande om en översyn av placeringen av riksdagsledamöterna i riksdagens plenisal.

Motionären anför att ledamöterna bör placeras efter partitillhörighet och inte efter valkretstillhörighet. Dagens placering motverkar enligt motionären en livlig och aktiv debatt. En placering efter partitillhörighet är enligt motionären vanlig i t.ex. anglosaxiska länders parlament, som också är välkända för sina livliga och engagerade debatter.

Liknande yrkanden finns i motionerna 2020/21:71 och 2021/22:76 av Björn Söder (SD) och i motionerna 2020/21:1906 och 2021/22:334 av Markus Wiechel och Bo Broman (båda SD), som också anför att kommunikationen inom partigrupperna vid främst voteringar skulle underlättas om ledamöterna var placerade efter partitillhörighet.

### **Gällande ordning**

Av 6 kap. 25 § RO följer att det för varje ledamot ska finnas en särskild plats i plenisalen. Enligt tilläggsbestämmelse 6.25.1 placeras ledamöterna i plenisalen valkretsvis. Ordningen mellan valkretsarna följer av praxis: Stockholms kommun kommer först och sist kommer Norrbottens län. Avgörande för ordningen inom en valkrets är hur många riksmöten respektive ledamot har suttit i riksdagen och, om detta är lika, levnadsåldern.

### **Tidigare behandling**

Utskottet har vid flera tidigare tillfällen behandlat och avstyrkt motioner med motsvarande innehåll. Våren 2009 konstaterade utskottet att det som regel råder fri sittning under kammarsammanträdena och att det bara är under voteringar som ledamöterna måste sitta på sina egna platser (bet. 2008/09:KU15). Det står därmed ledamöterna fritt att under debatter och frågestunder gruppera sig exempelvis partivis. Med hänvisning till att det enligt utskottets kännedom inte fanns någon stark opinion bland ledamöterna att frånga den nuvarande ordningen var utskottet inte berett att ställa sig bakom förslaget om placering efter partitillhörighet. Utskottet har senare vidhållit detta ställningstagande (se bl.a. bet. 2009/10:KU11, bet. 2012/13:KU17, bet. 2014/15:KU6, bet. 2016/17:KU18, bet. 2017/18:KU27, bet. 2018/19:KU22 och, efter förenklad beredning, bet. 2019/20:KU9).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande om riksdagsledamöternas placering i riksdagens plenisal och avstyrker därför motionsyrkandena.

## Riksdagsledamöternas ekonomiska villkor

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om riksdagsledamöternas arvoden, övernattningslägenheter och traktamenten.

Jämför reservation 1 (V).

### Motionerna

Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) begär i kommittémotionerna 2020/21:93 yrkande 1 och 2021/22:915 yrkande 1 ett tillkännagivande om att riksdagsledamöternas arvode bör motsvara 100 procent av prisbasbeloppet. I respektive motions yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att de extra arvoden som i dag betalas ut för uppdrag direkt knutna till riksdagsarbetet ska avskaffas. Motionärerna anför att riksdagsledamöternas höga arvoden riskerar att skapa en förtroendeklyfta mellan ledamöterna och det folk de representerar. Ett någorlunda högt arvode behövs för att folk inte ska avstå från att ställa upp som riksdagsledamöter och för att riksdagsledamöter ska kunna vara omutbara. Arbetsuppgifter kan vidare enligt motionärerna fördelas inom en riksdagsgrupp för att avlasta den som har ett särskilt uppdrag. De extra ersättningarna för sådana uppdrag bör därför avskaffas.

Sten Bergheden (M) begär i motionerna 2020/21:2268 och 2021/22:2014 ett tillkännagivande om att se över villkoren och ersättningarna för riksdagens övernattningslägenheter för att göra dem mer marknadsanpassade. Motionären konstaterar att riksdagsledamöter som bor mer än 50 kilometer från riksdagen har rätt till en övernattningsbostad. Denna gräns borde enligt motionären höjas till 70 kilometer eftersom många som har en kortare resväg ändå åker hem varje dag, vilket innebär att övernattningsbostaden står oanvänd. Skillnaden är dessutom enligt motionären stor mellan lägenheternas storlek och standard. Ett mer rättvist system skulle vara att ledamöterna i början av varje ny mandatperiod fick delta i en budgivning om riksdagens bostäder. Man bör enligt motionären även sänka maxgränsen för hur mycket riksdagen ska betala för varje ledamots boende till 5 000 kronor per månad.

Markus Wiechel m.fl. (SD) begär i motionerna 2020/21:3392 yrkande 1 och 2021/22:256 yrkande 1 att riksdagsledamöter med exceptionellt hög ogiltig frånvaro ska förlora hela eller delar av arvodet. Motionärerna anför att hög frånvaro från riksdagsarbetet är oacceptabelt och kan skada såväl balansen inom de demokratiska församlingarna som förtroendet för riksdagen som folkets främsta folkvalda representanter. Det bör därför enligt motionärerna utredas hur förtroendevalda med en orimligt hög frånvaro kan gå miste om arvode, så att respektive partis väljare får en lämplig företrädare. I yrkande 4 i respektive motion begärs vidare ett tillkännagivande om att införa ett nytt tvådelat arvodesystem för riksdagsledamöter, där en del grundar sig på

arbetsbelastning och den andra ligger fast. Motionärerna anför att riksdagsledamöternas arbetsbelastning skiljer sig åt beroende på hur många uppdrag ledamoten har, exempelvis om en ledamot är partiets talesperson för en fråga i ett arbetstyngt utskott. Den fasta delen bör enligt motionärerna utgöra den största delen av arvudet, och den del som baseras på arbetsbelastning bör vara förhållandevis liten. Ett liknande yrkande finns i motion 2021/22:1914 av Johnny Skalin (SD), som också föreslår att grundarvudet ska motsvara 90 procent av prisbasbeloppet.

Markus Wiechel (SD) begär i motion 2020/21:3494 tillkännagivanden om en översyn av dels det s.k. Stockholmstraktamentet i syfte att möjliggöra för samtliga ledamöter att få likartade villkor (yrkande 1), dels reglementet kring övernattningslägenheter (yrkande 2). Samma förslag finns i motion 2021/22:294 yrkandena 1 och 2 av samma motionär. Motionären anför att tanken med Stockholmstraktamentet är god då kostnaderna till följd av arbetet i Stockholm kan vara högre än om ledamoten hade befunnit sig på hemorten. Det innebär samtidigt att ledamöter som bor i Stockholmsområdet missgynnas av systemet, då de inte har rätt till traktamentet. Eftersom alla ledamöter utanför Stockholm har rätt till en övernattningslägenhet eller ersättning för en egen övernattningslägenhet har de enligt motionären samma möjlighet som andra att planera sina dagar under tiden de arbetar i Stockholm. Det bör vidare enligt motionären övervägas om den faktiska restiden och andra faktiska omständigheter kring resandet, i stället för avståndet mellan bostadsorten och riksdagen, ska vara avgörande för rätten till en övernattningsbostad. Restiden från olika orter till riksdagen kan variera mycket även om de ligger på samma avstånd från Stockholm, beroende på bl.a. möjligheterna att utnyttja kollektivtrafik.

## **Gällande ordning**

En riksdagsledamot har enligt 5 kap. 2 § RO rätt till arvode för sitt uppdrag. Ytterligare bestämmelser om detta och om andra ekonomiska villkor med anledning av uppdraget finns i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter (ersättningslagen).

Enligt 3 kap. 1 § ersättningslagen har ledamöterna månadsarvoden vars storlek bestäms av Riksdagens arvodesnämnd, som är en myndighet under riksdagen. Arvudet uppgår för närvarande till 71 500 kronor per månad. Tilläggsarvode betalas för uppdrag som vice talman samt ordförande och vice ordförande i ett utskott eller i EU-nämnden (3 kap. 2–4 §§). Dessutom betalas enligt lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ (arvodeslagen) tilläggsarvoden för uppdrag i exempelvis riksdagsstyrelsen och för styrelseuppdrag i andra riksdagsorgan.

Sedan den 1 januari 2022 gäller att en ledamot som inte har deltagit i riksdagsarbetet kan bli skyldig att återbetala ledamotsarvudet (3 kap. 11 § ersättningslagen). Omfattningen av deltagandet ska avgöras av närvaron vid voteringsstillfällen i kammaren; en ledamot som har varit frånvarande vid minst



60 procent av voteringsstillfällena i kammaren under ett kvartal ska betala tillbaka ledamotsarvodet om ledamoten har varit frånvarande vid minst 60 procent av voteringsstillfällena i kammaren även under ett föregående kvartal under valperioden. Dessutom förutsätter återbetalningsskyldigheten att talmannen efter den första frånvaroperioden har erinrat ledamoten om ledamotens frånvaro och återbetalningsplikt (framst. 2020/21:RS5, bet. 2021/22:KU3).

En ledamot som bor mer än 50 kilometer från riksdagen har enligt 6 kap. 1 § ersättningslagen (jämfört med 5 kap. 1 och 4 §§) rätt till en övernattningsbostad. Med övernattningsbostad avses en övernattningslägenhet eller ett övernattningsrum inom Riksdagsförvaltningens bostadsbestånd eller ett motsvarande boende. Riksdagsförvaltningen beslutar om vilka övernattningsbostäder ur Riksdagsförvaltningens bostadsbestånd som ska ställas till respektive partigrupps förfogande. En ledamot betalar inte ersättning för en övernattningsbostad. Riksdagsledamöter som har en egen övernattningsbostad i Stockholm kan i stället få ersättning för denna kostnad med ett visst högsta belopp per månad (6 kap. 7 §).

Vid flerdygnsförrättning i Stockholm lämnas enligt 5 kap. 3 § ersättningslagen traktamente för varje hel och halv dag som har tagits i anspråk för förrättningen (Stockholmstraktamente). Traktamentet motsvarar hälften av maximibeloppet enligt 12 kap. 11 § inkomstskattelagen (1999:1229) avrundat till närmaste tiotal kronor. Detta maximibelopp motsvarar 250 kronor för 2022.

Det samlade regelverket för riksdagsledamöternas ekonomiska villkor, bl.a. ersättningslagen och arvodeslagen, var föremål för en översyn som ledde till vissa lagändringar 2017. Översynen omfattade såväl materiella som redaktionella frågor. Översynen, som redovisades i utredningsrapporten Vissa frågor om riksdagsledamöternas ersättningar (2013/14:URF1), resulterade bl.a. i den nu gällande ersättningslagen. Reglerna för hur riksdagsledamöternas arvode ska fastställas ändrades inte i samband med översynen (bet. 2016/17:KU3, rskr. 2016/17:35).

## **Pågående arbete**

Ytterligare översyn av vissa frågor om riksdagsledamöternas ersättningar genomfördes av Utredningen om riksdagsledamöternas ersättningar, som 2020 lämnade slutbetänkandet Ändringar i ersättningslagen (2020/21:URF2). Riksdagsstyrelsen beslutade i december 2021 om en framställning med anledning av utredningens förslag (framst. 2021/22:RS2). I framställningen föreslås bl.a. ändringar i ersättningslagen som innebär att definitionen av ledamöters tjänsteställe förtydligas, en definition som ligger till grund för och därmed påverkar rätten till flera olika former av ersättningar. Det föreslås också dels att det i ersättningslagen ska förtydligas att en ledamot som har sitt tjänsteställe mer än 50 kilometer från Riksdagshuset har rätt till en övernattningsbostad i Riksdagsförvaltningens bostadsbestånd, dels att rätten

till ersättning för eget boende som huvudregel bara ska gälla om Riksdagsförvaltningen inte kan tillhandahålla en bostad i förvaltningens bestånd till en ledamot som har rätt till en övernattningsbostad. Det ska dock vara möjligt att få logiersättning om det till följd av ledamotens personliga förhållanden finns särskilda skäl för det.

Riksdagsstyrelsen konstaterar i framställningen vidare att det under remissbehandlingen av utredningsförslaget har föreslagits att det införs en ny ordning för att fastställa Stockholmstraktamentet som innebär att Riksdagens arvodesnämnd varje eller vartannat år ska bestämma storleken på Stockholmsstraktamentet (framst. s. 67). Riksdagsstyrelsen konstaterar att den nuvarande ordningen för att fastställa Stockholmstraktamentet och dess storlek har tillämpats under lång tid. Enligt riksdagsstyrelsens uppfattning är tiden mogen att överväga om den nuvarande ordningen bör förändras. Något förslag lämnas inte eftersom det saknas ett beredningsunderlag, men styrelsen anser att det kan finnas skäl att närmare överväga ordningen för att fastställa Stockholmstraktamentet och dess storlek i ett annat sammanhang och att föreslå de ändringar som bedöms vara nödvändiga.

Ärendet har behandlats i konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU22 (rskr. 2021/22:232 och 233). Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

### **Tidigare behandling**

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om arvodenas storlek och hur dessa ska bestämmas. Utskottet har då konstaterat att dessa frågor har varit föremål för ingående bedömningar genom åren och att olika system för att bestämma arvoden har prövats. Utskottet har varit av uppfattningen att dagens ordning har fungerat väl. Utskottet har också framhållit att de uppdrag som ersätts enligt arvodeslagen är sådana som tillkommer utöver det ordinarie riksdagsuppdraget och som ofta medför ett betydande merarbete i fråga om ansvar, inläsning och tidsåtgång. Det har därför enligt utskottet varit motiverat med de särskilda arvoden som betalas ut. Motionerna har avstyrkts (se bl.a. bet. 2006/07:KU4, bet. 2010/11:KU19, bet. 2012/13:KU17, bet. 2014/15:KU6, bet. 2016/17:KU3 och bet. 2017/18:KU27). Utskottet vidhöll detta ställningstagande även våren 2019 (bet. 2018/19:KU22) och efter förenklad beredning våren 2020 (bet. 2019/20:KU9).

Utskottet har också tidigare behandlat motionsyrkanden om en ändring av gränsen för rätten till övernattningsbostad från 50 till 70 kilometer från Riksdagshuset, en marknadsanpassning av hyrorna för övernattningsbostäderna och en översyn av det s.k. Stockholmstraktamentet (bet. 2009/10:KU11, bet. 2010/11:KU19 och bet. 2019/20:KU9). Utskottet såg inte någon anledning att göra en översyn av bestämmelserna med anledning av motionerna, som avstyrktes.

## Utskottets ställningstagande

När det gäller motionsyrkandena om att ledamöter med exceptionellt hög ogiltig frånvaro ska förlora hela eller delar av arvodet konstaterar utskottet att sedan den 1 januari 2022 gäller att en ledamot som inte har deltagit i riksdagsarbetet kan bli skyldig att återbetala ledamotsarvodet. En sådan ordning som efterlyses i motionsyrkandena är därmed redan införd, varför yrkandena avstyrks.

Utskottet vidhåller sin uppfattning att gällande regelverk för att bestämma storleken på arvodet för uppdraget som riksdagsledamot har fungerat väl. Detsamma gäller de uppdrag som ersätts enligt arvodeslagen; de är som utskottet tidigare har framhållit sådana som tillkommer utöver det ordinarie riksdagsuppdraget och som ofta medför ett betydande merarbete i fråga om ansvar, inläsning och tidsåtgång. Det är därför enligt utskottet motiverat med de särskilda arvoden som betalas ut. Motionsyrkandena om arvodenas storlek och hur de ska bestämmas avstyrks.

Utskottet konstaterar härutöver att frågor om riksdagsledamöters rätt till och ersättning för övernattningsbostad i Stockholm nyligen har varit föremål för överväganden och att inga ändringar i det sammanhanget har föreslagits när det gäller tjänsteställets avstånd till Riksdagshuset eller hur detta avstånd ska beräknas. Inte heller har någon ändring föreslagits när det gäller ersättningen för eget boende i Stockholm. Motionsyrkandena om rätten till och ersättningen för övernattningsbostäder avstyrks mot denna bakgrund.

När det gäller det s.k. Stockholmstraktamentet konstaterar utskottet att riksdagsstyrelsen har aviserat sin avsikt att se över detta traktamentes storlek och ordningen för hur det fastställs, och att därefter föreslå de ändringar som bedöms vara nödvändiga. En sådan översyn bör enligt utskottet inte föregripas, varför motionsyrkandena om detta avstyrks.

## Utskottens och riksdagsledamöternas resor

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om klimatkompensation för riksdagsledamöters och riksdagstjänstemäns inrikes flygresor, distansmöten för att minska behovet av resor till riksdagen, utskottens utrikes resor samt ökade förutsättningar för riksdagsledamöters resor med tåg.

Jämför reservation 2 (MP).

## Motionerna

Magnus Manhammar (S) begär i motion 2020/21:1487 ett tillkännagivande om att samtliga inrikes flygresor som görs av riksdagsledamöter och anställda vid Riksdagsförvaltningen ska klimatkompenseras. Motionären anför att

riksdagen klimatkompenseras för de flygresor som ledamöter gör utanför EU, medan de som sker inom EU kompenseras och regleras via EU-samarbetet. Även inrikes resor står enligt motionären emellertid för stora utsläpp.

Annika Hirvonen Falk och Lorentz Tovatt (båda MP) begär i motion 2020/21:3646 tillkännagivanden dels om en utvärdering av erfarenheter av distansmöten under coronapandemin i syfte att minska resandet i riksdagen (yrkande 1), dels om utskottens utrikes resor (yrkande 2) och dels om att skapa bättre förutsättningar för riksdagsledamöter att resa med tåg (yrkande 3). Motionärerna anför att coronapandemin har inneburit färre resor och fler digitala möten. Lärdomar kan dras av detta så att resor till exempelvis Europaparlamentet för deltagande i enstaka seminarier eller konferenser som saknar moment av mer social karaktär även efter pandemin kan göras med deltagande på distans. Det skulle enligt motionärerna spara både tid och pengar och minska miljöpåverkan. När ett utskott planerar en utskottsresa måste valet av resmål enligt motionärerna vidare utgå från frågan om vad man vill studera. Därefter bör utskotten söka efter resmål där det kan studeras på ett bra sätt med hänsyn till både miljö och ekonomi. Slutligen anför motionärerna att utskott och ledamöter bör uppmanas att resa med tåg till exempelvis Bryssel. Sådana resor bör också underlättas genom t.ex. den tidsmässiga planeringen.

### **Gällande ordning**

Av 4 kap. 5 § andra stycket ersättningslagen följer att Riksdagsförvaltningen eller den som förvaltningen bestämmer beslutar om en ledamots enskilda utrikes tjänsteresor till länder som inte ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), inte har ansökt om medlemskap i EU och inte är att betrakta som potentiella kandidatländer. Ledamöterna beslutar själv om övriga tjänsteresor (tredje stycket).

Av riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2012:1) om utskottens och EU-nämndens utrikes resor följer att riksdagsstyrelsen för varje valperiod fastställer de ekonomiska ramarna för utskottens och EU-nämndens utrikes resor och att utskotten och EU-nämnden inom dessa ramar själva beslutar om sina resor (1 och 2 §§). Utskotten och EU-nämnden ska lämna en kortfattad skriftlig redogörelse till Riksdagsförvaltningen efter en utrikes resa. Redogörelsen ska lämnas inom tre månader efter det att resan avslutades och innehålla uppgifter om resmål, syftet med resan, tidpunkten för resan och en kort sammanfattande beskrivning av programmet och erfarenheterna av resan (3 och 4 §§). En gång efter varje valperiod ska Riksdagsförvaltningen genomföra en uppföljning av utskottens och EU-nämndens resor utifrån de inlämnade redogörelserna och kostnaderna för resorna (5 §). Inför en resa är det lämpligt att utskotten och EU-nämnden fattar beslut om resmål, tidpunkt för resan och syftet med resan (Handbok för utskottskanslierna, mars 2016).

I 4 kap. 8 § ersättningslagen anges att färdmedel vid tjänsteresor ska väljas med hänsyn till kostnads-, tids- och miljöaspekter. Av de allmänna råd som utfärdats i anslutning till riksdagsstyrelsens föreskrift och allmänna råd (RFS

2016:5) om tillämpningen av ersättningslagen följer att en ledamot bör planera resor i tjänsten så att största möjliga hänsyn tas till miljön.

Flygresor från eller till en flygplats inom EU och EES omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Detta gäller även inrikes flygresor. Systemet med utsläppsrätter regleras i EU-förordningar och i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser.

I den nämnda framställningen Ändringar i ersättningslagen (framst. 2021/22:RS2) lämnas vissa förslag som gäller ledamöters enskilda utrikes resor, bl.a. att det ska framgå av ersättningslagen dels att en enskild utrikes tjänsteresa ska vara av värde för fullgörandet av uppdraget som riksdagsledamot, dels att en ansökan om en enskild utrikes tjänsteresa ska kunna avslås om resan inte är av värde för fullgörandet av riksdagsuppdraget (s. 61 f.). I framställningen lämnas inga förslag om utskottens utrikes resor eller om klimatkompensation för flygresor. Framställningen bereds av konstitutionsutskottet under våren 2022 i betänkande 2021/22:KU22.

Riksdagens coronakommitté har genomfört en uppföljning av riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under coronapandemin (2021/22:URF1, framst. 2021/22:RS6). Kommittén anför när det gäller erfarenheterna av att riksdagsarbetet under pandemin delvis kom att utföras på distans att det kan finnas skäl att närmare analysera alternativa upplägg av riksdagens arbete som kombinerar arbetsveckor på plats i Stockholm med utökade möjligheter att utöva fler delar av det ”Stockholmsbaserade” riksdagsuppdraget på distans (s. 344 f.). Kommittén anför i detta sammanhang dock också att den fysiska interaktionen mellan ledamöter inom och mellan olika partier är absolut nödvändig för att åstadkomma den typ av kreativa relationer och miljöer som kan både generera nya politiska lösningar och bidra till att viktiga uppgörelser nås eller till att besvärande politiska lösningar kan luckras upp. Framställningen bereds av konstitutionsutskottet under våren 2022 i betänkande 2021/22:KU23.

## **Tidigare behandling**

Utskottet har tidigare behandlat och avstyrkt motioner om utskottens och riksdagsledamöternas resor. Våren 2018 konstaterade utskottet att de bestämmelser som bl.a. reglerar utskottens och riksdagsledamöternas resor nyligen hade varit föremål för översyn och att den nya ersättningslagen hade trätt i kraft året före. Utskottet avstyrkte mot denna bakgrund motionsyrkanden om bl.a. val av resmål vid utskottens utrikes resor (bet. 2017/18:KU27). Utskottet konstaterade våren 2019 att flygresor inom EU omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Det saknades enligt utskottet härutöver skäl för ett tillkännagivande om klimatkompensation för flygresor. Vid behandlingen av motionsyrkanden om bl.a. utskottens resor och riksdagsledamöternas resor med tåg vidhöll utskottet på nytt sitt tidigare ställningstagande om att det saknades behov av en översyn av bestämmelserna (bet.

2018/19:KU22). Utskottet vidhöll efter förenklad beredning också dessa ställningstaganden våren 2020 (bet. 2019/20:KU9).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om klimatkompensation för inrikes flygresor, utskottens val av resmål vid utrikes resor och förutsättningarna för riksdagsledamöters resor med tåg. I dessa delar vidhåller utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionsyrkandena.

Härutöver konstaterar utskottet att bl.a. frågan om erfarenheterna av distansmöten under coronapandemin har varit föremål för utvärdering av Riksdagens coronakommitté och att kommitténs betänkande ska behandlas av utskottet under våren 2022. Mot denna bakgrund avstyrks motionsyrkandet om en ny utvärdering.

### **Teckenspråk i riksdagen**

#### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår motionsyrkanden om teckenspråkstolkning i riksdagen.

### **Motionerna**

Eric Palmqvist (SD) begär i motionerna 2020/21:118 och 2021/22:141 ett tillkännagivande om att i större omfattning tillhandahålla teckenspråkstolkning i kammaren. Motionären anför att riksdagen är ett öppet parlament; medborgare kan ta del av debatter, arrangemang och dokument genom besök i riksdagen, sändningar på tv eller med hjälp av internet. För hörselskadade är det emellertid svårt att tillgodogöra sig och följa den politiska debatten. Endast ett fåtal större debatter teckenspråkstolkas. De hörselskadade bör enligt motionären bjudas in i det politiska rummet genom att teckenspråkstolkning i kammaren blir en normalitet och inte ett undantagsfall.

### **Gällande ordning**

På riksdagens webbplats finns en särskild sida med information på teckenspråk om bl.a. demokrati och hur riksdagen arbetar. Vissa av riksdagens beslut tolkas också till teckenspråk på webbplatsen.

Det är talmannen som bestämmer när debatter i kammaren ska teckenspråkstolkas. För att öka tillgängligheten till debatter i kammaren för synskadade och personer med lässvårigheter föreslogs som ett underlag för sådana beslut 2012 av kammarkansliet dels att inte bara namnet utan också partitillhörigheten ska anges när en ledamot får ordet för ett anförande, dels att det övervägs att mer systematiskt erbjuda tolkning till teckenspråk vid

kammardebatter (dnr 016-2917-2010/11). Tolkning bör enligt förslaget inte endast övervägas vid debatter som bedöms vara av intresse för målgruppen utan särskilt vid debatter av allmänt intresse, såsom riksmötets öppnande, partiledardebatter, budgetdebatter, debatter med anledning av vårändringsbudgeten och utrikespolitiska debatter. Teckenspråkstolkning kan också aktualiseras under en annan debatt om någon har begärt det.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet konstaterar att det är talmannen som leder arbetet i kammaren och som fattar beslut om vilka debatter som ska teckenspråkstolkas. Det saknas anledning för utskottet att ta något sådant initiativ som efterfrågas i motionerna. Motionsyrkandena avstyrks.

## **Motionsrätten**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att avskaffa den allmänna motionstiden.

### **Motionerna**

Fredrik Lundh Sammeli (S) begär i motionerna 2020/21:2390 och 2021/22:1410 ett tillkännagivande om att den allmänna motionstiden ska avskaffas och ersättas med en friare motionsrätt. Motionären anför att formerna för motionsrätten behöver moderniseras. Möjligheten för en enskild ledamot att påverka en del av riksdagens agenda är begränsad under resten av året. Den nuvarande ordningen gagnar enligt motionären varken riksdagsarbetet, samhällsutvecklingen, det demokratiska engagemanget eller dialogen mellan ledamöter och medborgare. En friare form av motionsrätt skulle enligt motionären ha förutsättningar att förbättra riksdagsledamöternas möjlighet att leva upp till regeringsformens bestämmelse om att all offentlig makt utgår från folket.

Också Jan Ericson (M) begär i motion 2021/22:879 att allmänna motionstiden ersätts av fri motionsrätt året runt. Han anför att begränsningen till allmänna motionstiden medför att riksdagsledamöter inte kan väcka motioner i aktuella frågor. Det leder också till en enorm arbetsbelastning för riksdagens tjänstemän som ska processa ett stort antal motioner under kort tid.

### **Gällande ordning**

Av 4 kap. 4 § RF följer att varje ledamot får väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning i enlighet med vad som närmare regleras i riksdagsordningen. I riksdagsordningen görs skillnad mellan

motioner utan samband med ett ärende, följdmotionsrätten och motioner med anledning av en händelse av större vikt.

Enligt 9 kap. 11 § RO får motioner utan samband med ett ärende väckas under en begränsad period per riksmöte (allmän motionstid). Den enda begränsningen i motionsrätten under den allmänna motionstiden är att yrkandet ska avse något som kan komma under riksdagens prövning. Den allmänna motionstiden pågår, om inte riksdagen på förslag av talmannen bestämmer annat, från riksmötets öppnande och så länge som motioner får väckas med anledning av budgetpropositionen.

Motioner får dessutom enligt 9 kap. 12 § RO väckas med anledning av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse inom ramen för ärendet (följdmotion) senast den 15:e dagen efter den dag då ärendet anmäldes i kammaren. Härutöver får motioner under vissa förhållanden väckas med anledning av en händelse av större vikt (9 kap. 15 § RO).

### **Tidigare utredningar**

Rätten att väcka motioner utan koppling till propositioner och andra ärenden har på olika sätt varit begränsad i tiden ända sedan 1866 års riksdagsordning. Den huvudsakliga anledningen till att inte tillåta en sådan motionsrätt under hela riksmötet har varit hänsynen till riksdagsarbetet, då det har konstaterats att motioner utgör en omfattande del av riksdagens arbetsmaterial (Författningsutredningen, Sveriges statsskick, SOU 1963:18 s. 67).

De närmare formerna för motionsrätten har varit föremål för utredning vid flera tillfällen, vilket bl.a. har resulterat i förslag om en frivillig restriktivitet med att väcka motioner och i förenklingar i beredningen av motioner. Riksdagskommittén anförde i betänkandet Riksdagen i en ny tid (framst. 2005/06:RS3 s. 10 f.) att bl.a. det stora antalet motioner under allmänna motionstiden riskerar att ta för stor del av utskottens tid i anspråk, på bekostnad av andra arbetsuppgifter. Två alternativa lösningar för den fristående motionsrätten övervägdes – en ständigt pågående motionsrätt respektive två allmänna motionstider under ett riksmöte – men kommittén stannade vid att den nuvarande ordningen, trots sina brister, är att föredra.

Den s.k. EUMOT-utredningen föreslog att allmänna motionstiden skulle avskaffas och ersättas av en fri motionsrätt året om, med vissa begränsningar mot slutet av en valperiod (2010/11:URF3). Utredningens förslag har inte lett till någon lagstiftning.

Den parlamentariskt sammansatta kommitté som under 2013 och 2014 genomförde en samlad översyn av riksdagsordningen hade bl.a. i uppdrag att överväga om det finns skäl att utvidga möjligheten att förlänga motionstiden. Kommittén redovisade i betänkandet Översyn av riksdagsordningen (2013/14:RS3, bet. 2013/14:KU46) argument för och emot en allmän motionstid året om men konstaterade att det inte finns tillräckligt stöd för detta och lämnade därför inte något förslag i denna del. Kommittén föreslog inte heller i övrigt några ändrade regler för motionsrätten.



Riksdagsordningen var föremål för översyn också av den parlamentariskt sammansatta kommittén 2019 års riksdagsöversyn. Kommittén lämnade inga förslag på ändrade regler för motionsrätten.

### **Tidigare behandling**

Utskottet har vid flera tidigare tillfällen behandlat förslag om att avskaffa allmänna motionstiden och i stället införa en kontinuerlig motionsrätt. Utskottet har då konstaterat att arbetsbelastningen för utskotten redan är stor och att utskotten även har ett ökat behov av utrymme för bl.a. behandlingen av EU-frågor, uppföljning och utvärdering samt fördjupade kontakter med forsknings- och framtidsfrågor. Till detta kommer enligt utskottet att antalet fristående motioner har ökat kraftigt under senare år. Det finns enligt utskottet inte tillräckliga skäl som talar för att de diskuterade ordningarna, bl.a. med en kontinuerlig motionstid, skulle bidra till en förbättring i dessa avseenden. Det får enligt utskottet förutsättas att ledamöterna använder motionsinstitutet med eftertanke (bet. 2008/09:KU15 och bet. 2010/11:KU19).

Utskottet har senare konstaterat att frågan om att avskaffa allmänna motionstiden har varit föremål för utredning och överväganden av den kommitté som genomförde den samlade översynen av riksdagsordningen och att kommittén då inte funnit tillräckliga skäl för en allmän motionsrätt året om. Utskottet var därför inte berett att göra en annan bedömning (bet. 2014/15:KU6, bet. 2016/17:KU18 och bet. 2017/18:KU27). Utskottet vidhöll detta ställningstagande våren 2020 (bet. 2019/20:KU9).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet gör samma bedömning som tidigare i frågan om att ersätta den allmänna motionstiden med en friare motionsrätt. Motionsyrkandena om att avskaffa den allmänna motionstiden avstyrks därför.

## **Följdmotionsrätten på extra ändringsbudget**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om en utvärdering av följdmotionsrätten på extra ändringsbudgetar under coronapandemin.

Jämför reservation 3 (V).

### **Motionen**

Ulla Andersson m.fl. (V) begär i kommittémotion 2020/21:596 ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att utvärdera hur regeringen och riksdagen

har hanterat situationen med extra ändringsbudgetar i samband med coronapandemin, särskilt i förhållande till oppositionens följd motionsrätt. Motionärerna anför att motionsrätten med anledning av ändringsbudgetar i riksdagsarbetet har tolkats som att en följd motion inte får föreslå utgiftsändringar eller inkomstförändringar av regeringens förslag som försvagar de offentliga finanserna. Att följd motionerna måste hålla sig inom ärendets ram har vidare tolkats som att motionerna på ändringsbudgetarna endast får innehålla förslag på ändringar på de anslag eller inkomstitlar som regeringen föreslår ändringar i. Ett oppositionsparti kan med andra ord inte finansiera en anslagshöjning på ett anslag med en motsvarande anslagsminskning på ett annat anslag om dessa anslag inte föreslås förändras i regeringens ändringsbudget. Sammantaget innebär detta alltså, anför motionärerna, att ett oppositionsparti i sina motioner på regeringens ändringsbudgetar endast får föreslå ändringar i de anslag eller inkomster där regeringen föreslår ändringar, och i dessa får man bara föreslå ändringar som stärker de offentliga finanserna, undantaget rena avslagsyrkanden, vilket är tillåtet även om de försvagar de offentliga finanserna. Med en sådan kringskuren motionsrätt är det ofta av begränsat värde för oppositionspartierna att motionera på ändringsbudgetarna.

### **Gällande ordning**

Regeringen lämnar i budgetpropositionen förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret (9 kap. 5 § RO). Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. I förslaget till statens budget ska utgifterna hänföras till utgiftsområden som anslagen ska fördelas på. Regeringen får enligt 9 kap. 6 § RO vid två tillfällen per år lämna en proposition med förslag på ändringar i statens budget för det löpande budgetåret, s.k. ändringsbudgetar.

Om regeringen anser att det finns särskilda skäl får förslag till ändringar i statens budget lämnas vid andra tillfällen, s.k. extra ändringsbudget. För att hantera konsekvenser av covid-19-pandemin och åtgärder som vidtagits för att hindra smittspridning lämnade regeringen under riksmötena 2019/20 och 2020/21 ett stort antal extra ändringsbudgetar.

En motion med anledning av bl.a. en proposition, en s.k. följd motion, får väckas inom ramen för ärendet senast den 15:e dagen efter den dag då ärendet anmäldes i kammaren (9 kap. 16 § RO). Det har inte ansetts möjligt att närmare precisera i lagtext vad begränsningen ”inom ramen för ärendet” innebär. Gränsdragningen får i stället göras med vägledning av praxis.

Kommittén för översyn av riksdagsordningen sammanfattade praxis för följd motionsrätten när det gäller propositioner och framställningar respektive skrivelser och redogörelser i sitt betänkande Översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3 s. 138 f.). När det gäller följd motionsrätten på ändringsbudgetar anför bl.a. att det i en följd motion endast kan framställas yrkanden om de anslag som berörs i propositionen och att yrkandena inte får innebära en större höjning eller sänkning av ett anslag än vad som föreslås i

propositionen (s. 143). Vidare anförs att samma synsätt bör gälla för yrkanden i följdmotioner om förändringar på inkomstsidan. I en följdmotion kan således enligt kommittén yrkas på att en sådan höjning eller sänkning helt eller delvis ska avslås, men yrkandet får inte innebära ett förslag om höjning eller sänkning utöver vad som föreslås i propositionen (s. 146).

Frågan om huruvida ett yrkande i en följdmotion ska anses falla inom ärendets ram avgörs av talmannen, som med stöd av 11 kap. 7 § andra stycket RO kan vägra att ställa proposition på att motionen ska hänvisas till ett utskott. Godtar inte kammaren talmannens ställningstagande avgörs frågan slutligt av konstitutionsutskottet.

Riksdagens arbete under coronapandemin har varit föremål för utvärdering av den parlamentariskt sammansatta Riksdagens coronakommitté. Kommittén har redovisat sitt arbete i betänkandet Riksdagen under coronapandemin 2020 (2021/22:URF1, framst. 2021/22:RS6), som behandlas av utskottet under våren 2022 i betänkande 2021/22:KU23. Kommitténs bedömning är, när det gäller riksdagens upprätthållande av sin statsrättsliga funktion, att riksdagen var beslutskraftig och kunde besluta om de många extra ändringsbudgetarna på kort tid. Riksdagen upprätthöll således enligt kommittén sin funktion att fatta beslut när det gäller finansmakten (framst. s. 333).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet konstaterar att riksdagens arbete under coronapandemin har varit föremål för utvärdering av Riksdagens coronakommitté och att kommitténs betänkande ska beredas av utskottet i ett annat sammanhang. Utskottet ser inte skäl att utöver den utvärderingen och den kommande beredningen ta initiativ till ett sådant tillkännagivande som efterfrågas i motionen. Motionsyrkandet avstyrks.

## **Lobbyism**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår motionsyrkanden om registrering av lobbyister.  
Jämför reservation 4 (MP).

### **Motionerna**

Josef Fransson (SD) begär i motion 2020/21:601 yrkande 19 ett tillkännagivande om att återkomma till riksdagen med ett förslag till lag om ett lobbyregister. Motionären anför att Sverige visserligen ligger mycket bra till i internationella jämförelser vad gäller korruption men att detta bara avser bristen på mutor, förskingring, otillbörliga upphandlingar och riggade val. Sverige är enligt motionären emellertid plågat av en annan form av institutionaliserad korruption som visar sig bl.a. genom en indirekt ideologisk

styrning av ett flertal samhällsbärande institutioner som exempelvis myndigheter, public service och stora delar av utbildningsväsendet. För att vitalisera den svenska demokratin, bekämpa den institutionaliserade korrruptionen och få de bästa idéerna att konkurrera på en fri marknad av idéer bör bl.a. en lag om lobbyregister införas.

Camilla Hansén m.fl. (MP) begär i motion 2021/22:4102 yrkande 5 ett tillkännagivande om att öka transparensen inom lobbyismen. Motionärerna anför att lobbyarbete för att åstadkomma exempelvis politiska förändringar bidrar till en levande demokrati och värdefulla kontaktytor. Det är emellertid viktigt att verksamheten blir mer transparent så att medborgarna får insyn i vilka intressen som påverkar politiska beslut. Sådana åtgärder har vidtagits i EU-parlamentet. Det bör enligt motionärerna införas ett lobbyregister i riksdagen, där det anges vilka lobbyister som agerar för olika intressen gentemot riksdagsledamöter och partikanslianställda. Även s.k. public affairs-företag bör vara skyldiga att redovisa bl.a. sina uppdragsgivare och kundlistor.

### **Tidigare utredningar**

Demokratiutredningen menade i betänkandet En uthållig demokrati (SOU 2000:1 s. 95 f.) att en registrering av lobbyister skulle öka den politiska ojämlikheten och därför inte borde införas. Att registrera lobbyister skulle enligt utredningen konservera en maktfördelning och göra det svårare för nya medborgargrupper att ta sig in. Detta gäller särskilt resurssvaga grupper, såsom nyare sociala rörelser, som till skillnad från bl.a. näringslivet och fackföreningarna sällan har egna lobbyister. Erfarenheter från USA visade vidare enligt Demokratiutredningen på praktiska problem med en användbar lagstiftning om registrering av lobbyister.

Även 2014 års demokratiutredning berörde frågan (SOU 2016:5 s. 354 f.). Utredningen ansåg att lobbyismen i form av informella kontakter mellan beslutsfattare och intresseorganisationer inte i nuläget utgjorde någon direkt utmaning för demokratin och förespråkade därför inte att någon form av reglering infördes som förändrar förutsättningarna för intresseorganisationernas kontakter med beslutsfattare, t.ex. en registrering av lobbyister. Denna typ av reglering är enligt utredningen svår att utforma på ett ändamålsenligt sätt som inte medför negativa effekter för demokratin.

### **Tidigare behandling**

Utskottet har vid behandlingen av likalydande motionsyrkanden mot bakgrund av de redovisade utredningarnas ställningstaganden sagt sig inte vara berett att förorda en utredning om en ordning med registrering av lobbyister. Utskottet har därför avstyrkt motionerna (se bet. 2004/05:KU29, bet. 2012/13:KU17, bet. 2014/15:KU6, bet. 2016/17:KU18, bet. 2017/18:KU27 och bet. 2018/19:KU22).

## Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motionsyrkandena.

## Stöd till riksdagsarbetet

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om en översyn av bestämmelserna om ekonomiskt stöd till partigrupperna.

## Motionerna

Anders Hansson (M) begär i motionerna 2020/21:2263 och 2021/22:1355 ett tillkännagivande om en översyn av bestämmelserna om ekonomiskt stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen i syfte att öka riksdagsledamöternas möjlighet till självständigt arbete. Motionären anför att det ekonomiska stöd som betalas ut till riksdagens partier är avsett att användas för politiska sekreterare till riksdagens ledamöter. Stödets storlek beräknas så att det motsvarar kostnaden för en sekreterare per ledamot och månad. Eftersom partigrupperna själva disponerar det ekonomiska stödet utan insyn av eller samråd med riksdagsledamöterna finns det dock enligt motionären en uppenbar risk för att stödets övergripande syfte som ledamotsstöd inte uppnås utan att stödet i stället till stor del används för övriga kostnader i partiet. Ledamotsstödet blir därmed ett indirekt partistöd. Denna ordning är enligt motionären olycklig både för de enskilda ledamöter som blir utan stöd och för demokratin, eftersom den försvagar riksdagsledamöternas självständiga roll i riksdagen.

I motionerna 2020/21:2264 och 2021/22:1873 av Sten Bergheden (M) finns liknande yrkanden.

## Gällande ordning m.m.

I lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier finns allmänna bestämmelser om partistöd. Partistöd lämnas i form av mandatbidrag till politiska partier som deltagit i val till riksdagen. Stödet bestäms årligen med hänsyn till utgången av de två närmast föregående valen (1–3 §§).

Lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen innehåller bestämmelser om bl.a. basstöd till partigrupperna och om stöd för kostnader för politiska sekreterare och för andra som arbetar i partigruppernas kanslier samt för kostnader för riksdagsledamöternas utrikes resor. Därutöver finns det bestämmelser om rätten att inrätta ett partikansli, redovisning, återbetalningsskyldighet och stöd till språkutbildning. Den nya lagen innehåller också en delegation till Riksdagsförvaltningen att bestämma dels antalet arbetsplatser för partigruppernas kansliledning, dels storleken på

stödet till partigrupperna för kostnaden för politiska sekreterare, riksdagsledamöternas utrikes resor och språkutbildning.

Enligt Riksdagsförvaltningens föreskrift (RFS 2016:6) om tillämpningen av 2016 års lag är stödet till kostnader för politiska sekreterare avsett att bekosta handläggargjäl på riksdagens ledamöter. När stödets storlek bestäms ska ett belopp om för närvarande 67 100 kronor per politisk sekreterare och månad ligga till grund för beräkningen (RFS 2021:10). Partigrupperna beslutar om hur stödet för politiska sekreterare ska användas.

### *2014 års demokratiutredning*

I betänkandet Låt fler forma framtiden (SOU 2016:5) redovisar 2014 års demokratiutredning en översyn som enligt utredningen visar att det offentliga stödet till de politiska partierna inte fullt ut används i enlighet med vad det är avsett för (s. 34 och s. 197). Stödet till riksdagsledamöter, som syftar till att bistå ledamöternas arbete, används i stor utsträckning till annan verksamhet än riksdagsarbete. Därutöver överförs delar av det kommunala partistödet till nationell nivå. Utredningen ansåg att det finns skäl att tillsätta en bredare översyn av partistödet. En sådan översyn bör enligt utredningen ha till uppgift att klargöra i vilken mån de olika formerna av partistöd används på ett ändamålsenligt sätt och om det finns skäl att göra förändringar och förtydliganden av hur stöden ska fördelas, användas och redovisas. Det kan enligt utredningen finnas skäl att se över ledamotsstödet och om delar av detta bör knytas till en finansiering av kansliresurser i ledamöternas valkretsar. Betänkandet har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

### **Tidigare behandling**

Vid behandlingen av en likalydande motion våren 2017 konstaterade utskottet att lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen hade trätt i kraft den 1 januari 2017, och att Demokratiutredningen hade föreslagit en förnyad översyn av partistödet och ledamotsstödet. Utskottet ansåg att Regeringskansliets beredning av förslagen inte borde föregripas, varför motionen avstyrktes (bet. 2016/17:KU18 s. 23). Utskottet har sedan vidhållit detta ställningstagande (bet. 2017/18:KU27, bet. 2018/19:KU22 och, efter förenklad beredning, bet. 2019/20:KU9).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet finner inte skäl att ta ett sådant initiativ som efterfrågas i motionerna om en översyn av bestämmelserna om ekonomiskt stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen. Mot denna bakgrund avstyrks motionsyrkandena.

## Insyn i registret över riksdagsledamöternas ekonomiska intressen

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att registret över riksdagsledamöternas ekonomiska intressen ska publiceras på riksdagens webbplats.

Jämför reservation 5 (L).

### Motionerna

Tina Acketoft m.fl. (L) begär i kommittémotionerna 2020/21:3267 yrkande 5 och 2021/22:3388 yrkande 13 ett tillkännagivande om ökad insyn i registret över riksdagsledamöternas ekonomiska intressen. Motionärerna anför att den medborgare som vill ta del av det register som innehåller uppgifter om riksdagsledamöternas uppdrag i bolag, inkomstbringande sidouppdrag m.m. måste besöka riksdagens lokaler eller betala för kopior ur registret. För att öka registrets tillgänglighet bör det därför enligt motionärerna, på samma sätt som motsvarande register i Europaparlamentet, göras åtkomligt via internet.

### Gällande ordning

Av lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen följer bl.a. att Riksdagsförvaltningen ska föra ett register (ekonomiska registret) med uppgifter om riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen (1 §). Riksdagsledamöterna ska enligt 4 § till registret anmäla uppgifter om bl.a. aktieinnehav, ägande av näringsfastigheter, avlönade anställningar och vissa uppdrag i aktiebolag (jfr 8 §). En ledamot ska också anmäla om han eller hon inte har något sådant åtagande eller intresse som omfattas av anmälningsskyldigheten. Talmannen ska vid ett kammar-sammanträde meddela om en ledamot inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet (12 §).

Var och en har enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) rätt att ta del av allmänna handlingar. Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 5 § TF). En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Den som önskar ta del av en allmän handling har även enligt 2 kap. 16 § TF rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut.

Dataskyddsförordningen,<sup>2</sup> som är direkt tillämplig som lag i Sverige, syftar till att skydda enskildas personliga integritet vid behandling av personuppgifter. Med personuppgifter menas varje upplysning som rör en identifierad eller identifierbar fysisk person. Dataskyddsförordningen anger bl.a. att personuppgiftsbehandling måste ha stöd i förordningen, att personuppgifter bara får samlas in för specifika, särskilt angivna och berättigade ändamål, att inte fler personuppgifter än vad som behövs för ändamålen får behandlas och att personuppgifterna ska raderas när de inte längre behövs.

I samband med att riksdagsledamöternas anmälningar till ekonomiska registret gjordes obligatoriska anförde riksdagsstyrelsen att det inte var aktuellt att lägga ut uppgifterna i registret på riksdagens webbplats (framst. 2006/07:RS3 s. 8). Konstitutionsutskottet anförde att utskottet utgick från att så inte skulle komma att ske utan föregående överläggningar mellan partierna och bred konsensus inom riksdagen (bet. 2007/08:KU2). Ett motionsyrkande om att registret skulle göras tillgängligt på riksdagens webbplats avstyrktes.

### Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att registret med uppgifter om riksdagsledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen är en allmän handling och att det därmed är möjligt för var och en att ta del av det. Utskottet har tidigare uttalat att det utgår från att uppgifterna inte utan överläggningar mellan partierna och en bred konsensus inom riksdagen läggs ut på internet. Utskottet ser inte skäl att ta initiativ till att uppgifterna i registret ska publiceras på riksdagens webbplats.

## Val av talmän och utskottspresidier

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om översyn av hur talmän och utskottspresidier väljs.

Jämför reservation 6 (SD).

### Motionerna

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2020/21:686 yrkandena 1 och 2 samt kommittémotion 2021/22:3288 yrkandena 1 och 2 tillkännagivanden om en översyn av valet av talmän samt ordförande och vice ordförande i utskotten. Motionärerna anför att praxis i tidigare riksdagar varit att talmän och ordförande respektive vice ordförande i utskott valts efter

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).



proportionella principer så att valen återspeglar partiernas resultat i valet. Efter valet 2018 har praxis enligt motionärerna emellertid luckrats upp genom att flera partier bildat kartell och på detta sätt utestängt andra partier från att tilldelas poster de egentligen borde ha haft i relation till sina mandat. Riksdagens talmän, liksom presidieposterna i riksdagens alla utskott, bör spegla utfallet i valet. En översyn bör utföras av en parlamentariskt sammansatt kommitté. Motsvarande yrkanden återfinns i motionerna 2021/22:697 av Michael Rubbestad (SD) och 2021/22:904 av Patrick Reslow (SD).

## Gällande ordning

Riksdagen väljer inom sig för varje valperiod en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman. Valet sker vid det första sammanträdet med kammaren efter ett val till riksdagen (4 kap. 2 § RF och 3 kap. 3 § RO). Om det bara finns en nominerad kandidat ska valet enligt 3 kap. 4 § RO genomföras med acklamation. Om det finns fler än en nominerad kandidat, och valet av talman sker med slutna sedlar, är den vald som får mer än hälften av rösterna. Om en sådan röstövertikt inte uppnås ska ett nytt val genomföras. Om inte heller då någon får mer än hälften av rösterna ska ett tredje val genomföras mellan de två som vid den andra omröstningen fick flest röster. Vid den tredje omröstningen är den vald som får de flesta rösterna. I förarbetena till bestämmelserna om talmansval finns inga uttalanden om principer för valen.

Av en kommentar till riksdagsordningen framgår att det genom åren bland partigrupperna har funnits olika uppfattningar om hur praxis bör utformas när det gäller valet av talman (Eliason och Isberg, Grundlagarna [Juno, version 3A, 2019-01-01], kommentaren till 3 kap. 4 § RO).

Förfarandet vid val av talman och vice talmän var föremål för överväganden av 2019 års riksdagsöversyn (2020/21:URF1 s. 160 f.), som emellertid inte ansåg att det fanns skäl att föreslå några ändringar av bestämmelserna.

Riksdagen väljer enligt 4 kap. 3 § RF inom sig utskott, däribland ett konstitutionsutskott och ett finansutskott, enligt bestämmelser i riksdagsordningen. Riksdagen ska enligt 7 kap. 3 § RO också inom sig välja en EU-nämnd. För närvarande finns det 15 utskott och en EU-nämnd i riksdagen.

Utskotten och EU-nämnden väljer inom sig en ordförande och en eller flera vice ordförande (12 kap. 16 § RO). Valet sker enligt 12 kap. 17 § RO med acklamation eller, om någon ledamot begär det, med slutna sedlar. Vid lika röstetal ska valet avgöras genom lottning. I en kommentar till riksdagsordningen anges att ordförandeposterna i praktiken fördelas genom överenskommelser mellan partigrupperna inför beslutet i utskottet och EU-nämnden. Om ordföranden hämtas från ett regeringsparti utses vice ordförande från ett oppositionsparti och vice versa. Sedan posterna fördelats bestämmer

respektive partigrupp vem som ska utses (Eliason och Isberg, Grundlagarna [Juno, version 3A, 2019-01-01], kommentaren till 12 kap. 16 § RO).

### **Tidigare behandling**

Utskottet avstyrkte 2003 ett motionsyrkande om att en utskottsordförande alltid ska företräda ett majoritetsparti (bet. 2003/04:KU5). Utskottet vidhöll sedan detta ställningstagande genom förenklad beredning (bet. 2004/05:KU15 och 2005/06:KU21). Våren 2019 ställde sig utskottet inte heller bakom ett motionsyrkande om att posterna som ordförande och vice ordförande i utskotten ska tillsättas med tillämpning av proportionalitetsprincipen (bet. 2018/19:KU22). Sverigedemokraterna reserverade sig.

Utskottet har också konstaterat att det är riksdagen som väljer talman och vice talmän. Utskottet ställde sig inte bakom kravet på ett tillkännagivande om en lagreglering av att vice talmän ska väljas utifrån partiernas storlek i riksdagen (bet. 2018/19:KU22). Motionen avstyrktes därför. Sverigedemokraterna reserverade sig.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har tidigare avstyrkt motionsyrkanden om att talmän samt ordförande och vice ordförande i utskotten ska väljas med tillämpning av proportionalitetsprincipen. Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande i frågan och avstyrker dessa motionsyrkanden.

## **Utredning om oppositionens ställning**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att en parlamentariskt sammansatt utredning ska få i uppdrag att se över hur praxis kan formaliseras för att stärka oppositionens ställning.

Jämför reservation 7 (C).

### **Motionen**

Annie Lööf m.fl. (C) begär i partimotion 2021/22:3509 yrkande 4 ett tillkännagivande om en utredning om oppositionens ställning i lagstiftningsarbetet. Motionärerna anför att en stor del av det politiska arbetet i Sverige sker på sätt som vuxit fram i praxis. I både riksdagen och fullmäktige på lokal nivå delar partierna upp ordförandeposter och andra former av inflytande mellan sig enligt oskrivna regler, och oftast med respekt för politiska motståndare. Detta ger enligt motionärerna en värdefull flexibilitet till våra demokratiska institutioner samtidigt som det finns risker med att förlita sig för mycket på praxis. En parlamentariskt sammansatt kommitté bör se över hur

beslut fattas i riksdagen, i syfte att formalisera praxis och skydda bl.a. oppositionens ställning i lagstiftningsarbetet.

### **Gällande ordning**

Utskotten och EU-nämnden väljer som nämnts inom sig en ordförande och en eller flera vice ordförande (12 kap. 16 § RO). Valet sker enligt 12 kap. 17 § RO med acklamation eller, om någon ledamot begär det, med slutna sedlar. Vid lika röstetal ska valet avgöras genom lottning.

I en kommentar till riksdagsordningen anges att ordförandeposterna i praktiken fördelas genom överenskommelser mellan partigrupperna inför beslutet i utskottet och EU-nämnden. Om ordföranden hämtas från ett regeringsparti utses vice ordförande från ett oppositionsparti och vice versa. Sedan posterna fördelats bestämmer respektive partigrupp vem som ska utses (Eliason och Isberg, Grundlagarna [Juno, version 3A, 2019-01-01], kommentaren till 12 kap. 16 § RO).

### **Tidigare behandling**

Utskottet avstyrkte 2003 ett motionsyrkande om att en utskottsordförande alltid ska företräda ett majoritetsparti (bet. 2003/04:KU5). Utskottet vidhöll sedan detta ställningstagande genom förenklad beredning (bet. 2004/06:KU15 och bet. 2005/06:KU21). Våren 2019 ställde sig utskottet inte heller bakom ett motionsyrkande om att posterna som ordförande och vice ordförande i utskotten ska tillsättas med tillämpning av proportionalitetsprincipen (bet. 2018/19:KU22). Sverigedemokraterna reserverade sig.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet ser inte skäl till ett tillkännagivande om en sådan utredning som efterfrågas i motionen.

## **Lagstiftningsarbete i riksdagen**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att inrätta ett lagstiftningskansli i riksdagen.

### **Motionerna**

Sten Bergheden (M) begär i motionerna 2020/21:963 och 2021/22:1870 ett tillkännagivande om att se över möjligheterna att inrätta någon form av lagstiftningskansli eller lagstiftningshjälp i riksdagen för att en majoritet i riksdagen ska kunna få hjälp och stöd att stifta lag direkt i riksdagen.

Motionären anför att det förekommer att regeringen inte tillgodoser tillkännagivanden från riksdagen. Medborgarna har rätt att kräva att riksdagens beslut respekteras och genomförs, och regeringen har både ett regeringskansli och andra utredningsresurser till sitt förfogande. Mot denna bakgrund behöver även riksdagen enligt motionären inrätta någon form av lagstiftningskansli eller lagstiftningshjälp som kan hjälpa en majoritet i riksdagen att ta fram nödvändiga utredningar och underlag och dessutom vara behjälplig i att stifta lagar direkt i riksdagen utan att vara beroende av regeringens goda vilja.

### **Gällande ordning**

Av 1 kap. 4 § RF följer att riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer om hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar också rikets styrelse och förvaltning. Härutöver kan riksdagen besluta om icke rättsligt bindande uttalanden, såsom tillkännagivanden, principbeslut och riktlinjer. Regeringen styr enligt 1 kap. 6 § RF riket, och den är ansvarig inför riksdagen. Till sitt förfogande har regeringen den statliga förvaltningen (12 kap. 1 § RF). Innebörden av att regeringen styr riket är inte närmare reglerad men kan utläsas av olika bestämmelser i regeringsformen. En central del i regeringens styrande funktion har ansetts vara rätten enligt 4 kap. 4 § RF att väcka förslag till riksdagsbeslut (bet. SOU 1963:17 s. 153).

Av 7 kap. 2 § RF följer ett beredningskrav för regeringen: vid beredningen av propositioner och andra regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter och i den omfattning som behövs från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs beredas tillfälle att yttra sig. Till sitt förfogande för denna beredning har regeringen dels ett regeringskansli, dels ett omfattande kommittéväsende. I förarbetena till 7 kap. 2 § RF anför att: "[...] det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen."(prop. 1973:90 s. 288).

Riksdagen kan i tillkännagivanden uppmana regeringen att vidta åtgärder, exempelvis att efter ett utredningsarbete återkomma till riksdagen med en efterfrågad lagstiftningsprodukt. Regeringen har inte någon konstitutionell skyldighet att följa ett tillkännagivande från riksdagen, men utgångspunkten bör enligt konstitutionell praxis vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande (se bl.a. bet. 2020/21:KU21 s. 22). Om det visar sig finnas omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen måste regeringen dock kunna underlåta att vidta de åtgärder som tillkännagivandet avser. En förutsättning är då enligt praxis att regeringens bedömningar i detta avseende redovisas för riksdagen.

Om regeringen inte följer ett tillkännagivande har riksdagen möjlighet att utnyttja sin finansmakt eller normgivningsmakt för att åstadkomma det

resultat som tillkännagivandet syftar till. Att riksdagen beslutar om hur statens medel ska användas innebär att riksdagen kan vägra finansiering och besluta om anslagsdirektiv. Trots att det inte finns någon formell begränsning av riksdagens normgivningsmakt tar riksdagen, mot bakgrund av hur ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan riksdagen och regeringen är utformad i regeringsformen, endast i undantagsfall på egen hand fram lagstiftning.

Ytterst kan riksdagens majoritet, om den är missnöjd med regeringens agerande eller brist på agerande, framtvinga regeringens avgång genom en misstroendeförklaring (13 kap. 4 § och 6 kap. 7 § RF).

### Utskottets ställningstagande

Den grundläggande ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen är sådan att regeringen styr riket och att riksdagen beslutar om bl.a. lagstiftning, beslut som till övervägande del har föreslagits av regeringen. Till sitt förfogande i denna rätt att väcka förslag hos riksdagen har regeringen bl.a. ett omfattande utredningsväsende och ett stort regeringskansli. Regeringen agerar vidare under parlamentariskt ansvar; om regeringen inte längre har riksdagens förtroende kan riksdagen ytterst besluta att avsätta regeringen genom en misstroendeförklaring. Detta gäller också om riksdagen är missnöjd med att regeringen inte har tillgodosett ett tillkännagivande från riksdagen. Utskottet ställer sig inte bakom motionärens begäran om ett tillkännagivande om ett lagstiftningskansli i riksdagen. Motionsyrkandena avstyrks därför.

## Översyn av riksdagsarbetet

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om en översyn av riksdagens arbetsformer.

Jämför reservation 8 (C).

### Motionerna

Annie Lööf m.fl. (C) begär i partimotion 2021/22:3509 yrkande 36 ett tillkännagivande om en översyn av riksdagsarbetet för att öka förutsättningarna för att kombinera förtroendeuppdraget med familj och barn. Ett liknande yrkande finns i motion 2021/22:3914 av Kristina Yngwe (C). Motionärerna anför att det är av stor vikt för det demokratiska arbetet att ledamöterna regelbundet sammanträder på plats i Stockholm men att arbetet i den egna valkretsen samtidigt utgör en stor och viktig del av riksdagsuppdraget. Covid-19-pandemin har visat att det finns goda möjligheter till större flexibilitet i arbetsformerna utan att det demokratiska arbetet blir lidande. Större möjligheter att kombinera förtroendeuppdraget med ett

familjeliv skulle vidare enligt motionärerna uppmuntra och underlätta för fler att söka sig till sådana uppdrag.

Magnus Manhammar (S) begär i motion 2020/21:1483 ett tillkännagivande om en översyn av riksdagens arbetsformer så att den tid som ledamöter behöver vara fysiskt närvarande i riksdagen kan koncentreras. Samma yrkande finns i motion 2021/22:1537 av Magnus Manhammar och Emilia Töyrä (båda S). För att riksdagsledamöters behov av resor ska minska och för att de ska kunna resa till riksdagen med klimatvänliga färdmedel i stället för med flyg behöver enligt motionärerna den tid som riksdagsarbetet kräver fysisk närvaro i riksdagen koncentreras till vissa tidsperioder. Arbetet skulle också i högre utsträckning kunna utföras på distans med digitala hjälpmedel.

Patrik Björck (S) begär i motion 2020/21:1814 yrkande 2 ett tillkännagivande om en ändring i riksdagsordningen när det gäller arbete på distans. Han anför att regleringen av riksdagens arbete på distans inte är tillräcklig och att riksdagen borde ha en reglering som motsvarar den som gäller för fullmäktiges sammanträden enligt kommunallagen. Riksdagens tekniska förmåga måste enligt motionären vidare öka avsevärt för att ge utskotten en rimlig arbetssituation.

## Gällande ordning

Riksdagens sammanträden ska enligt 4 kap. 1 § RF hållas i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat med hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet. Utskotten och EU-nämnden sammanträder enligt 7 kap. 15 § RO när riksdagsarbetet kräver det.

Det finns inga bestämmelser om att ett visst antal ledamöter måste vara närvarande för att ett sammanträde med ett utskott eller EU-nämnden ska kunna äga rum. Med närvaro avses personlig inställelse. Det kan i undantagsfall förekomma att en ledamot deltar i ett sammanträde genom att vara uppkopplad per telefon. Ledamoten anses under sådana förhållanden inte vara närvarande vid sammanträdet och ett deltagande per telefon anses kunna komma i fråga endast när det gäller en dagordningspunkt som avser informationsinhämtning. I EU-nämnden, som är ett organ med rådgivande uppgifter som inte bereder några riksdagsärenden och där det ibland förekommer sammanträden på obekvämtid och med kort varsel, tillämpas en ordning som innebär att ledamöter i högre utsträckning deltar per telefon.

Om det finns synnerliga skäl får riksdagen eller talmannen besluta att deltagande på distans vid utskottssammanträden får medges (tilläggsbestämmelse 9.16.1). Om ett sådant beslut har fattats får ett utskott medge att en ledamot eller en suppleant deltar på distans vid ett sammanträde. En ledamot eller en suppleant som deltar på distans ska anses närvarande vid sammanträdet. Den som leder sammanträdet får inte delta på distans. Kravet på synnerliga skäl innebär att det endast är i rena undantagsfall och under extraordinära förhållanden, t.ex. under en pandemi, som en ledamot bör kunna medges att delta på distans (bet. 2019/20:KU16). I situationer när det inte finns

synnerliga skäl förutsätts alltså fysisk närvaro vid sammanträden. I EU-nämnden får ett distansdeltagande medges om det finns särskilda skäl.

Ledamöter i kommuners och regioners fullmäktige får enligt 5 kap. 16 § kommunallagen (2017:725) delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Deltagandet ska i sådant fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde.

Riksdagens arbete under coronapandemin har varit föremål för uppföljning av den parlamentariskt sammansatta kommittén Riksdagens coronakommitté, som lämnade sitt betänkande Riksdagen under coronapandemin i november 2021 (2021/22:URF1). Kommittén konstaterar bl.a. att det råder en splittrad bild bland de ledamöter som deltagit i kommitténs enkät när det gäller synen på distansarbete. Det redovisas ett antal för- och nackdelar med att bibehålla eller utöka möjligheterna till distansarbete även under ett nytt normalläge. Enligt kommittén innebär it- och medietekniska problem med koppling till ett ökat distansarbete de största utmaningarna för riksdagens och Riksdagsförvaltningens verksamhet under pandemin. Riksdagsstyrelsens framställning Riksdagen under coronapandemin (framst. 2021/22:RS6) behandlas av konstitutionsutskottet under våren 2022 i betänkande 2021/22:KU23.

En parlamentariskt sammansatt kommitté har fått i uppdrag att se över bl.a. bestämmelserna om var riksmötet hålls (Ju 2021:13, dir. 2021:80). Kommittén ska bl.a. analysera om det bör göras möjligt att skilja på kammare och utskott som två olika delar av riksmötet, eller om det på annat sätt bör göras möjligt att ha olika regler om var och hur utskotten och kammaren sammanträder. Kommittén ska också överväga om det bör vara möjligt att bestämma att sammanträden ska kunna hållas digitalt utan att en sammanträdesort sätts ut. Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2023.

## **Tidigare behandling**

Utskottet konstaterade våren 2019 att utskotten och EU-nämnden enligt gällande bestämmelser sammanträder när riksdagsarbetet kräver det och att sammanträden ska hållas i Stockholm (bet. 2018/19:KU22). Det får förutsättas att ett sammanträdestillfälle ställs in om det inte behövs. När det gäller många möten inom ramen för riksdagsuppdraget finns enligt utskottet redan i dag goda möjligheter att delta på distans genom olika former av digital uppkoppling. Utgångspunkten bör enligt utskottet dock vara att ledamöter även fortsättningsvis deltar genom personlig inställelse vid sammanträden med utskotten och EU-nämnden.

Utskottet har också, vid beredningen av förslaget att under vissa förutsättningar möjliggöra distansdeltagande vid utskottens och EU-nämndens sammanträden, konstaterat att riksdagens utskott har en central plats i riksdagens arbete (bet. 2019/20:KU16). De måste ges förutsättningar att fullgöra uppgiften som beredningsorgan i olika parlamentariska lägen och att

utföra arbetet med hög kvalitet. Detta kräver enligt utskottet att ledamöter träffas regelmässigt för att bereda ärenden och under förtroliga former dryfta frågor inom utskottets område. Det fysiska mötet har enligt utskottet i detta avseende en stor betydelse.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet konstaterar att frågor om riksdagens och utskottens arbetsformer under coronapandemin har varit föremål för utvärdering i Riksdagens coronakommitté. Kommittén har föreslagit att ytterligare överväganden görs när det bl.a. gäller alternativa upplägg av riksdagens arbete genom att kombinera arbetsveckor på plats i Stockholm med utökade möjligheter att utöva fler delar av riksdagsuppdraget på distans. Riksdagsstyrelsens framställning, i vilken utredningens betänkande överlämnas till riksdagen, bereds i utskottet under våren 2022.

Utskottet konstaterar också att vissa frågor om var riksmötet hålls är föremål för översyn av Kommittén om beredskap enligt regeringsformen (Ju 2021:13, dir. 2021:80). Kommitténs uppdrag gäller bl.a. frågan om det ska vara möjligt att ha olika regler för var och hur utskotten och kammaren sammanträder samt om det bör vara möjligt att bestämma att sammanträden ska kunna hållas digitalt utan att en sammanträdesort sätts ut.

Mot denna bakgrund ser utskottet inte skäl till sådana tillkännagivanden som motionärerna efterfrågar. Motionsyrkandena avstyrks därför.

## **Statistik i utskotten**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår motionsyrkanden om statistik i riksdagens utskott.

### **Motionerna**

Markus Wiechel (SD) begär i motionerna 2020/21:2894 yrkande 1 och 2021/22:291 yrkande 1 ett tillkännagivande om statistik i riksdagens utskott och EU-nämnd. Motionären konstaterar att det förs statistik över mycket som sker i riksdagen, t.ex. antalet motioner, hur ledamöterna röstar och deras närvaro. Det är en viktig del i en öppen demokrati som gör det möjligt för medborgarna att se hur deras företrädare sköter sina förtroendeuppdrag. Av samma anledning bör det enligt motionären även föras statistik över arbetet i utskotten och EU-nämnden, eftersom det är där ärendena bereds.

### **Gällande ordning**

Utskotten lämnar en verksamhetsberättelse för varje riksmöte. I verksamhetsberättelsen, som har karaktären av en faktasammanställning, lämnas uppgifter



om utskottets behandling av propositioner, motioner, EU-frågor och andra ärenden. Verksamhetsberättelsen ingår i riksdagstrycket och finns även tillgänglig på riksdagens webbplats.

### **Tidigare behandling**

Utskottet har tidigare avstyrkt likalydande yrkanden om statistik i utskotten och EU-nämnden (bet. 2014/15:KU6, bet. 2016/17:KU18, bet. 2017/18:KU27, bet. 2018/19:KU22 och, efter förenklad beredning, bet. 2019/20:KU9).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet, som vidhåller sitt tidigare ställningstagande, avstyrker motionsyrkandena.

## **Talmannens befogenheter**

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om riksdagens kontroll av talmannen.

### **Motionen**

Patrik Björck (S) begär i motion 2020/21:1814 yrkande 1 ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en översyn av möjligheterna för riksdagen att kontrollera talmannen. Motionären anför att det behövs en utvärdering av vilka principer som väglett talmannens beslut för riksdagsarbetet under covid-19-pandemin och av hur talmannen vid behov kan ställas till svars av riksdagen för sin roll och sitt agerande under pandemin.

### **Gällande ordning**

Vid det första sammanträdet med kammaren efter ett val ska en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman väljas för valperioden (3 kap. 3 § RO).

Talmannen, eller i hans eller hennes ställe någon av de vice talmännen, leder enligt 4 kap. 2 § RO riksdagsarbetet. Inför många beslut som gäller kammarens arbete ska samråd ske med de särskilda företrädarna för parti-grupperna (gruppledarna).

Riksdagens coronakommitté har haft i uppdrag att utvärdera riksdagens och Riksdagsförvaltningens arbete under coronapandemin. Kommittén redovisade sitt uppdrag i november 2021 i betänkandet Riksdagen under coronapandemin (2021/22:URF1). Den framställning i vilken riksdagsstyrelsen överlämnar

utredningen till riksdagen har hänvisats till konstitutionsutskottet, som behandlar den under våren 2022 i betänkande 2021/22:KU23.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet konstaterar att talmannen väljs av riksdagen. Riksdagens arbete under coronapandemin har vidare redan varit föremål för en utvärdering. Riksdagsstyrelsens framställning, i vilken utredningens betänkande överlämnas till riksdagen, bereds i utskottet under våren 2022. Utskottet ställer sig inte bakom yrkandet och avstyrker det.

### **Antalet vice ordförande i utskotten**

#### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om en reglering av antalet vice ordförande i riksdagens utskott.

Jämför reservation 9 (V).

### **Motionen**

Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) begär i kommittémotion 2020/21:89 ett tillkännagivande om en reglering i riksdagsordningen av antalet vice ordförande i riksdagens utskott. Motionärerna anför att vissa utskott efter valet 2018 har valt inte bara en ordförande och en vice ordförande utan även en andra och en tredje vice ordförande. Detta innebär enligt motionärerna en onödigt kostnadsökning; enligt beräkningar av riksdagens utredningstjänst innebär valet av 25 vice ordförande i stället för 16 en kostnadsökning med ca 1,5 miljoner kronor. Det räcker normalt för ledningen av utskottens arbete med en ordförande och en vice ordförande. En reglering av detta i en tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen bör utredas.

### **Gällande ordning**

Riksdagen ska för varje valperiod inom sig välja ett konstitutionsutskott, ett finansutskott och ett skatteutskott samt så många övriga utskott som behövs för riksdagsarbetet (7 kap. 2 § RO). Dessutom ska riksdagen för varje valperiod inom sig välja en EU-nämnd (7 kap. 3 § RO). För närvarande finns 15 utskott och en EU-nämnd.

Ett organ vars ledamöter helt eller delvis väljs av riksdagen väljer enligt 12 kap. 16 § RO inom sig en ordförande och en eller flera vice ordförande, om inte annat är föreskrivet.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att utskotten och EU-nämnden enligt riksdagsordningen inom sig väljer en ordförande och en eller flera vice ordförande. Utskottet är inte berett att ställa sig bakom yrkandet om en reglerad begränsning av antalet vice ordförande. Motionsyrkandet avstyrks.

## Villa Bonnier som talmansbostad

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att Villa Bonnier ska vara talmannens bostad och representationslokal.

## Motionerna

Björn Söder (SD) begär i motionerna 2020/21:74 och 2021/22:74 ett tillkännagivande till regeringen om att utreda möjligheterna att Villa Bonnier ska vara talmannens bostad och representationslokal. Motionären anför att Sveriges talman i likhet med statsministern borde ha en officiell bostad och representationslokal.

## Gällande ordning

Villa Bonnier i Stockholm överläts genom ett gåvobrev till svenska staten 1981. Enligt gåvobrevet ska fastigheten nyttjas av regeringen och riksdagens talmän för representation, konferenser eller sammankomster i sammanhang där intressant och vacker miljö kan värdesättas i särskild grad (Instruktion för Villa Bonnier, beslut av riksdagsdirektören, dnr 65-2013/14). Regeringen beslutade 1981 att gåvan skulle tas emot och gav byggnadsstyrelsen i uppdrag att vårda och förvalta fastigheten. Fastighetens vård och förvaltning övergick 1992 till riksdagens förvaltningskontor (numera Riksdagsförvaltningen). Talmannen har enligt instruktionen företräde till Villa Bonnier.

## Tidigare behandling

Utskottet ställde sig våren 2020 inte bakom ett likalydande yrkande och avstyrkte därför motionen (bet. 2019/20:KU9).

## Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motionsyrkandena.

## Riksdagsförvaltningens verksamhet

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om Riksdagsförvaltningens verksamhet.

### Motionerna

Magnus Manhammar (S) begär i ett antal motioner tillkännagivanden som gäller Riksdagsförvaltningens verksamhet.

I motion 2020/21:1485 begär han att vegansk kost ska vara norm i riksdagens samtliga restauranger respektive att riksdagens samtliga restauranger ska erbjuda minst ett veganskt alternativ. Han anför att vegansk kost är både miljömässigt och hälsomässigt att föredra framför kost som innehåller animaliska produkter.

I motion 2020/21:1489 begär samma motionär att frågan om att installera energisnål belysning i riksdagens byggnader utreds. Han anför att riksdagens energiförbrukning skulle kunna minska t.ex. om man i samband med större renoveringar införde energisnålare alternativ.

I motion 2020/21:1575 begär samma motionär ett tillkännagivande om att se över möjligheten att införa en nollvision mot plast i riksdagen. Han anför att plaster utgör ett av de största hoten mot miljön och att en bra start mot en minskad plastanvändning vore att i riksdagen införa en nollvision mot förekomsten och inköpen av plastprodukter.

I motion 2020/21:1577 begär samma motionär ett tillkännagivande om att utreda frågan om att installera solpaneler på taken till riksdagens byggnader. Han anför att solpaneler på ett miljövänligare sätt skulle kunna bidra till riksdagens energiförsörjning och att teknikutvecklingen har inneburit att miljövinsterna i förhållande till kostnaderna i dag skulle kunna vara högre än vid tidigare utredningar.

Johan Büser och Anna Johansson (båda S) begär i motion 2021/22:2146 ett tillkännagivande om att uppmärksamma och anordna en minnesstund eller liknande i Sveriges riksdag för att hedra de som föll offer för folkmordet i Srebrenica. Att årligen uppmärksamma och minnas de drabbade kan enligt motionärerna vara en väg för att ge plats åt sorg, reflektion och engagemang.

Betty Malmberg (M) begär i motionerna 2020/21:1074 yrkande 3 och 2021/22:2839 yrkande 3 ett tillkännagivande om att Riksdagsförvaltningen ska ange s.k. löneskatter på lönebeskeden. Motionären anför att lönebeskeden bör vara utformade så att den anställdes totala skatt anges för att öka kännedomen om skattenivåerna i Sverige.

Sten Bergheden (M) begär i motionerna 2020/21:2271 och 2021/22:2718 ett tillkännagivande om att Riksdagsförvaltningen åter bör prenumerera på landets dagstidningar och landsbygdstidningar och placera dessa i riksdagens tidningsrum. Motionären anför att riksdagens ledamöter representerar hela

landet och att det tidigare var en stor tillgång för dem och för riksdagens tjänstemän att kunna läsa landets olika tidningar.

Christina Öberg och Carina Ståhl Herrstedt (båda SD) begär i motion 2020/21:124 ett tillkännagivande om att återföra utspridda skulpturer av riksäpplen till Helgeandsholmen och riksdagen. Det är enligt motionärerna viktigt att bevara och ta hand vårt kulturarv på bästa sätt och att skulpturerna återförs till sitt rätta sammanhang nära Sveriges riksdag.

Gudrun Brunegård (KD) begär i motion 2020/21:1 ett tillkännagivande om att Dag Hammarskjölds livsgärning ska hedras i riksdagen. Motionären anför att Dag Hammarskjöld var den högst uppsatta svensken någonsin och dessutom dog i fredens tjänst.

Robert Hannah (L) begär i motion 2020/21:1506 ett tillkännagivande om att ta fram byster, tavlor och liknande av de fem första kvinnliga riksdagsledamöterna och placera dem på centrala platser i riksdagen. Motionärerna anför att dessa kvinnliga pionjärer bör uppmärksammas på detta synbara sätt.

Maria Gardfjell (MP) begär i motion 2020/21:2705 ett tillkännagivande om att fler gymnasieelever från naturvetenskapliga program bör bjudas in till Ungdomens riksdag. Motionären anför att få av riksdagens ledamöter har naturvetenskaplig bakgrund. Fler elever som går linjer med naturvetenskaplig inriktning borde bjudas in till Ungdomens riksdag för att dessa elevers kunskaper är viktiga i ungdomsriksdagen och för att visa att också naturvetare behövs i politiken.

## **Tidigare behandling**

Konstitutionsutskottet har i tidigare betänkanden behandlat motionsyrkanden med förslag på bl.a. vegansk kost i riksdagen, energisnål belysning i riksdagen, nollvision mot plast, utformningen av Riksdagsförvaltningens lönebesked, utbudet av tidningar i riksdagens tidningsrum samt minnesstunder och konstföremål i riksdagen. Utskottet har avstyrkt motionerna med hänvisning till att beslutanderätten i dessa frågor i första hand ligger hos Riksdagsförvaltningens ledning. Utskottet har i det sammanhanget påmint om de kanaler som finns för att framföra synpunkter till Riksdagsförvaltningens ledning, exempelvis ledamotsrådet (se bl.a. bet. 2012/13:KU17, bet. 2014/15:KU6, bet. 2016/17:KU18, bet. 2017/18:KU27, bet. 2018/19:KU22 och bet. 2019/20:KU9).

## **Utskottets ställningstagande**

Motionerna tar upp frågor som på olika sätt avser Riksdagsförvaltningens verksamhet. Beslutanderätten i dessa frågor ligger i första hand hos Riksdagsförvaltningens ledning. Utskottet vill, liksom vid tidigare behandling av liknande motionsyrkanden, påminna om de kanaler som finns för att framföra synpunkter till Riksdagsförvaltningens ledning, exempelvis ledamotsrådet. Motionerna avstyrks.

## Rapport över uppföljning och utvärdering av tillämpningen av utskottsinitiativ

### Rapporten

#### *Bakgrund*

En grupp inom utskottet, bestående av en representant för respektive parti-grupp, har på utskottets uppdrag genomfört en uppföljning och utvärdering av vissa frågeställningar kring tillämpningen av utskottsinitiativ.

Syftet med uppföljningen och utvärderingen har varit att dels klargöra och redovisa hur tillämpningen av utskottsinitiativ förhåller sig till förslagsrätten i övrigt samt hur den faktiska tillämpningen av utskottsinitiativ förhåller sig till förarbetsuttalandena om den tänkta tillämpningen, dels analysera och utvärdera resultatet av denna redovisning och ta ställning till om det finns skäl att föreslå eller vidta några åtgärder. Gruppen har inom ramen för uppföljningen och utvärderingen genomfört en kartläggning av de utskottsinitiativ som har föreslagits och beslutats sedan utskottens initiativrätt infördes 1971.

Rapporten finns i bilaga 2. Den är också publicerad i serien Rapporter från riksdagen (2021/22:RFR8).

#### *Kartläggningen*

Gruppen för uppföljning och utvärdering av tillämpningen av utskottsinitiativ har i sin rapport redovisat en kartläggning av de utskottsinitiativ som har föreslagits och beslutats sedan 1971 då bestämmelsen om utskottens självständiga förslagsrätt infördes.

Några av de iakttagelser som gruppen har gjort med anledning av kartläggningen kan sammanfattas på följande sätt:

- Antalet föreslagna och beslutade utskottsinitiativ har ökat. Detta gäller framför allt under de två senaste riksmötena då ökningen har varit markant. Under dessa riksmöten väcktes förslag om utskottsinitiativ sammanlagt 64 respektive 141 gånger, från att det många tidigare riksmöten inte har förekommit alls eller endast med en handfull initiativ per riksmöte. Antalet föreslagna initiativ har tidigare sällan överstigit 20.
- Det har blivit vanligare att förslag väcks om utskottsinitiativ utan att förslagen vinner stöd av utskottsmajoriteten. Också i detta fall är ökningen större under de två senaste riksmötena; av de förslag som tidigare väckts i utskottet har ofta ungefär hälften, många riksmöten också en större andel, lett till att utskottet beslutat om ett utskottsinitiativ. Under de två senaste riksmötena översteg antalet förslag som inte leder till utskottsinitiativ med god marginal antalet förslag som leder till utskottsinitiativ.
- Fler utskottsinitiativ beslutas av oeniga utskott. Med några undantag har majoriteten av de beslutade utskottsinitiativen varje riksmöte varit enhälliga. Under flera riksmöten i början av den undersökta perioden

förekom bara enhälliga beslut eller endast ett fåtal beslut som inte var enhälliga. Ännu under de senaste fem riksmötena överstiger antalet enhälliga beslut om utskottsinitiativ antalet beslut med reservationer med relativt god marginal – med undantag för det senaste riksmötet: under riksmötet 2020/21 är inte bara antalet beslutade initiativ väldigt mycket högre än tidigare, andelen beslut av icke eniga utskott är här väsentligen högre (av 48 initiativ beslutades 26 enhälligt och 22 med reservationer).

- I de flesta utskottsinitiativ föreslås ett tillkännagivande till regeringen. Näst vanligast är förslag som innebär en rättelse av en lag eller ett annat lagförslag som beslutas enhälligt, exempelvis ett lagförslag som har tagits fram efter önskemål från och i samråd med Regeringskansliet. Initiativ med s.k. skarpa lagförslag, där utskottet på eget initiativ lägger fram ett lagförslag som inte är av denna karaktär, har visat sig inte förekomma annat än i mycket få fall. Några skarpa lagförslag som utskott har tagit initiativ till under de senaste åren har i stället tagits inom ramen för ett ärende som hänvisats till utskottet.
- Antalet beredningstillfällen med anledning av förslag till utskottsinitiativ har ökat och även förslag som inte vinner majoritet leder till beredningsåtgärder. Kartläggningen har visat att förslag som resulterar i att utskottet beslutar att ta ett initiativ ofta i genomsnitt bereds vid fler tillfällen än de förslag som inte får stöd av utskottets majoritet. Under några riksmöten är förhållandena dock de motsatta, så att förslag som inte sedan resulterar i ett beslut om utskottsinitiativ i genomsnitt bereds vid fler tillfällen.
- De flesta utskottsinitiativ föreslås av ledamöter från enstaka partigrupper som inte utgör regeringspartier, men dessa förslag får ofta inte stöd av utskottets majoritet. Det är också relativt vanligt att frågan om utskottsinitiativ väcks gemensamt inom ett utskott utan att någon viss ledamot står som förslagsställare. Sådana förslag har också alltid resulterat i att utskottet har tagit initiativ i frågan.
- Många av utskottsinitiativen under de två senaste riksmötena har haft en uttrycklig koppling till coronapandemin. Detta gällde särskilt under riksmötet 2019/20, då de föreslagna initiativen med pandemikoppling var mer än dubbelt så många som förslagen utan en sådan koppling. Andelen pandemirelaterade föreslagna initiativ var fortfarande hög under riksmötet 2020/21, men då var fördelningen mer jämn mellan förslag med respektive utan en uttrycklig pandemikoppling.

### *Gruppens iakttagelser och slutsatser*

Gruppen anför att det är tydligt att bestämmelserna om utskottsinitiativ till viss del har kommit att tillämpas på ett sätt som inte var avsett. Detta gäller framför allt de uttalade målen om varsamhet och enighet. Den tid och de resurser som utskotten lägger ned på utskottsinitiativ har också ökat; utskotten har kommit att både bereda föreslagna initiativ vid fler sammanträdestillfällen och besluta om alltmer omfattande beredningsåtgärder. Detta gäller, konstaterar gruppen,

även förslag till utskottsinitiativ om tillkännagivanden, trots att det inte finns något beredningskrav för utskotten för denna typ av initiativ.

Gruppen konstaterar att det ursprungliga syftet med att ge utskotten en självständig initiativrätt var att utskotten med sin sakkunskap och överblick i sakfrågorna i undantagsfall skulle kunna agera för att vidta åtgärder på egen hand när ett sådant behov uppmärksammades eller uppmärksamma regeringen på en angelägen fråga som behöver utredas. Initiativrätten används fortfarande också i detta syfte, både för att exempelvis rätta till uppenbara felaktigheter i lagstiftningen och för att vidta lagstiftningsåtgärder efter samråd med Regeringskansliet. I dessa fall har initiativrätten enligt gruppen använts på det sätt som var avsett; när man har bedömt att det funnits ett behov av snabba åtgärder och det inte råder någon oenighet i frågan kan mycket vinnas av att ett utskott föreslår kammaren ett beslut på eget initiativ. En sådan tillämpning av utskottsinitiativ har enligt gruppen många fördelar.

Häruöver har uppföljningen och utvärderingen enligt gruppen emellertid också visat att det numera förekommer många utskottsinitiativ av ett annat slag. Initiativmöjligheten används i ökande grad också för att väcka förslag samtidigt som den allmänna motionstiden pågår, för att väcka flera förslag samtidigt som rör i stort sett samma fråga eller för att väcka förslag i en fråga som redan är föremål för beredning i utskottet, t.ex. i en motion som hänvisats till utskottet.

Det nuvarande parlamentariska läget kan enligt gruppen säkert utgöra en förklaring till det ökade utnyttjandet av utskottens initiativrätt. Det kan uppstå en berättigad otålighet i riksdagen i de fall regeringen inte vidtar åtgärder i en fråga som en majoritet av riksdagen står bakom. Varken det parlamentariska läget eller bristande följsamhet från regeringens sida torde dock, menar gruppen, vara de enda förklaringarna till utvecklingen när det gäller vare sig antalet initiativ eller graden av enighet i utskotten. Att ett förslaget utskottsinitiativ ofta ägnas betydligt mer uppmärksamhet, både inom utskottet och utanför riksdagen i exempelvis medierna, än ett liknande förslag som väcks genom en motion, kan enligt gruppen möjligen leda till att utskottsinitiativen uppfattas som ett attraktivt politiskt verktyg för en opposition.

Gruppen vill emellertid erinra om fördelarna med en viss tröghet i systemet för beslutsfattandet för att skapa utrymme för nödvändig eftertanke, planering och utredning. Det kan finnas skäl för såväl regeringen som riksdagen att hålla emot den förväntan som synes finnas i det rådande samhälls- och medieklimatet på snabba reaktioner på opinionsyttringar. Ett ökat användande av initiativrätten – även om det främst rör sig om tillkännagivanden – väcker enligt gruppen också frågor om balansen och ansvarsfördelningen mellan den styrande och den lagstiftande makten och kan riskera att påverka hur åtråvärd regeringsmakten är utan en riksdagsmajoritet. En extensiv tillämpning av initiativrätten väcker även frågor om förhållandet till övriga förslagsrätter, inte minst motionsrätten och den allmänna motionstiden.

Utöver de mer principiella aspekterna av en ökad användning av utskottens initiativrätt finns det enligt gruppen också anledning att nämna de mer



praktiska; det omfattande utnyttjandet av initiativrätten under senare tid torde påverka förutsättningarna både för planeringen av riksdagsarbetet och för resursutnyttjandet inom främst utskottskanslierna.

Avslutningsvis anför gruppen att utskottets initiativrätt fyller en viktig funktion som är angelägen att behålla och värna. Den pågående utvecklingen väcker emellertid enligt gruppen frågor om hur bestämmelserna har kommit att tillämpas. Det finns därför anledning att på nytt erinra om den varsamhet med vilken denna initiativrätt var avsedd att utnyttjas. En tillämpning utan denna varsamhet riskerar enligt gruppen att negativt påverka både fördelningen av befogenheter mellan riksdagen och regeringen och arbets- och planeringsförutsättningarna i riksdagen.

### **Utskottets bedömning**

Utskottet ställer sig bakom gruppens iakttagelser och slutsatser.

# Reservationer

## 1. Riksdagsledamöternas ekonomiska villkor, punkt 6 (V)

av Mia Sydow Mölleby (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:93 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkandena 1 och 2 samt

2021/22:915 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkandena 1 och 2 samt

avslår motionerna

2020/21:2268 av Sten Bergheden (M),

2020/21:3392 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkandena 1 och 4,

2020/21:3494 av Markus Wiechel (SD) yrkandena 1 och 2,

2021/22:256 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkandena 1 och 4,

2021/22:294 av Markus Wiechel (SD) yrkandena 1 och 2,

2021/22:1914 av Johnny Skalin (SD) och

2021/22:2014 av Sten Bergheden (M).

### *Ställningstagande*

Riksdagsledamöternas höga arvoden riskerar att skapa en förtroendeklyfta mellan de folkvalda ledamöterna och de människor de representerar. Ett någorlunda högt arvode kan dock skapa förutsättningar för att så många som möjligt ska kunna tänka sig att ställa upp för ett riksdagsuppdrag. Dessutom måste Sveriges lagstiftare vara omutbara och inte påverkas av ekonomiska hänsyn i sitt beslutsfattande. Ett sätt att begränsa arvodets storlek vore att låta det motsvara ett prisbasbelopp per månad. Härutöver borde de extra ersättningar som betalas ut för olika uppdrag direkt knutna till riksdagsarbetet avskaffas. Arbetsuppgifterna bör i stället fördelas inom partigrupperna; blir arbetsbördan likvärdig för alla inom gruppen kan extraarvodena avskaffas. Riksdagsstyrelsen bör återkomma med förslag som innebär att nivån på riksdagsledamöternas grundarvode binds till ett prisbasbelopp per månad och att extra ersättningar för uppdrag direkt knutna till riksdagsarbetet avskaffas.

## **2. Utskottens och riksdagsledamöternas resor, punkt 7 (MP)**

av Camilla Hansén (MP).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:3646 av Annika Hirvonen Falk och Lorentz Tovatt (båda MP)  
yrkandena 1–3 och

avslår motion

2020/21:1487 av Magnus Manhammar (S).

### *Ställningstagande*

Coronapandemin har inneburit färre resor och fler digitala möten. Lärdomar kan dras av detta så att resor till exempelvis Europaparlamentet för deltagande i enstaka seminarier eller konferenser som saknar moment av mer social karaktär även efter pandemin kan göras med deltagande på distans. Det skulle spara både tid och pengar och dessutom minska miljöpåverkan. Riksdagsstyrelsen bör mot denna bakgrund utvärdera erfarenheterna från riksdagens arbetssätt under pandemin i syfte att minska resandet till riksdagen.

När ett utskott planerar en utskottsresa måste valet av resmål vidare utgå från frågan om vad man vill studera. Därefter bör utskotten söka efter resmål där det kan studeras på ett bra sätt med hänsyn till både miljö och ekonomi. Riksdagen bör uppmana riksdagsstyrelsen att förtydliga föreskriften om utskottens utrikes resor så att resans innehåll prioriteras framför resmålet.

Utskott och riksdagsledamöter bör vidare uppmanas att resa med tåg till exempelvis Bryssel. Sådana resor bör också underlättas genom t.ex. den tidsmässiga planeringen. Riksdagsstyrelsen bör se över förutsättningarna för ledamöter att åka tåg vid utrikes resor.

## **3. Följdmotionsrätten på extra ändringsbudget, punkt 10 (V)**

av Mia Sydow Mölleby (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:596 av Ulla Andersson m.fl. (V).

### *Ställningstagande*

Praxis när det gäller rätten att väcka följdmotioner med anledning av ändringsbudgetar är inte helt tydlig, men har i riksdagsarbetet tolkats som att en följdmotion inte får föreslå utgiftsändringar eller inkomstförändringar av regeringens förslag som försvagar de offentliga finanserna. Att följdmotionerna måste hålla sig inom ärendets ram har vidare tolkats som att motionerna på ändringsbudgetarna bara får innehålla förslag på ändringar på de anslag eller inkomstitlar som regeringen föreslår ändringar i. Ett oppositionsparti kan med andra ord inte finansiera en anslagshöjning på ett anslag med en motsvarande anslagsminskning på ett annat anslag om dessa anslag inte föreslås förändras i regeringens ändringsbudget. Konsekvensen blir därmed att ett oppositionsparti i sina följdmotioner i princip bara kan föreslå ändringar i de anslag eller inkomster där regeringen föreslår ändringar. Man får i dessa anslag dessutom bara föreslå ändringar som stärker de offentliga finanserna. Med en sådan kringskuren motionsrätt är det ofta av begränsat värde för oppositionspartierna att motionera på ändringsbudgetarna. Regeringen har under coronapandemin lämnat ovanligt många extra ändringsbudgetar. Det finns ett behov av att se över regleringen. Riksdagsstyrelsen bör mot denna bakgrund utvärdera hur regeringen och riksdagen har hanterat situationen med extra ändringsbudgetar i samband med coronapandemin, särskilt i förhållande till oppositionens följdmotionsrätt.

#### **4. Lobbyism, punkt 11 (MP)**

av Camilla Hansén (MP).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 11 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:4102 av Camilla Hansén m.fl. (MP) yrkande 5 och

bifaller delvis motion

2020/21:601 av Josef Fransson (SD) yrkande 19.

### *Ställningstagande*

Lobbyism är ett viktigt verktyg som används av intresseorganisationer för att åstadkomma förändringar i t.ex. politik och lagstiftning. Denna möjlighet att påverka politiken bidrar till en levande demokrati och leder till värdefulla kontaktytor och utbyte av kunskap mellan olika samhällsaktörer. Samtidigt är det viktigt att verksamheten blir mer transparent, så att medborgare har insyn i vilka intressen som är med och påverkar de politiska besluten. Sådan insyn kan åstadkommas genom ett register i riksdagen med uppgifter om vilka

lobbyister som har agerat i förhållande till riksdagsledamöter och partikansli-anställda. Ett liknande register finns sedan 2019 i Europaparlamentet. Riksdagsstyrelsen bör mot denna bakgrund återkomma med ett förslag om ett register över lobbyister i riksdagen.

## **5. Insyn i registret över riksdagsledamöternas ekonomiska intressen, punkt 13 (L)**

av Nina Lundström (L).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 13 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:3267 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 5 och

2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 13.

### *Ställningstagande*

I riksdagen finns ett register där riksdagens ledamöter redovisar i vilken mån de har betydande ekonomiska kopplingar till intressen vid sidan av politiken. Att få tillgång till uppgifterna i registret är dock inte helt lätt. Den som vill få del av informationen måste besöka riksdagen på plats eller betala för kopior i form av registerutdrag. Detta kan jämföras med ordningen i t.ex. Europaparlamentet, där motsvarande redovisningar från ledamöterna är åtkomliga via internet. Riksdagsstyrelsen bör mot denna bakgrund öka allmänhetens möjlighet att ta ställning till riksdagsledamöternas ekonomiska kopplingar utanför politiken genom att göra riksdagens ekonomiska register tillgängligt via nätet.

## **6. Val av talmän och utskottspresidier, punkt 14 (SD)**

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Lars Andersson (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 14 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:686 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2,

2021/22:697 av Michael Rubbestad (SD),

2021/22:904 av Patrick Reslow (SD) och  
2021/22:3288 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2.

### *Ställningstagande*

Av regeringsformen och riksdagsordningen följer att riksdagen ska välja en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman. Dessutom ska varje utskott enligt riksdagsordningen inom sig välja en ordförande och en eller flera vice ordförande. Länge gällde att talmän respektive utskottens ordförande och vice ordförande valdes efter proportionella principer så att valen återspeglade partiernas resultat i valet. Efter valet 2018 frångicks dock denna praxis. Riksdagsstyrelsen bör se över hur valen av talmän samt utskottens ordförande och vice ordförande ska gå till för att de ska motsvara den proportionella fördelningen av mandat i riksdagen. Översynen bör göras av en parlamentariskt sammansatt kommitté. Riksdagsstyrelsen bör sedan återkomma med ett förslag på en reglering av hur sådana val kan garanteras.

## **7. Utredning om oppositionens ställning, punkt 15 (C)**

av Linda Modig (C).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 15 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 4.

### *Ställningstagande*

En stor del av det politiska arbetet i Sverige sker genom praxis. Både i riksdagen och i fullmäktige på lokal nivå delar partierna upp ordförandeposter och andra former av inflytande mellan sig enligt oskrivna regler, och oftast med respekt för politiska motståndare. Det är på många sätt beundransvärt och ger en värdefull flexibilitet till våra demokratiska institutioner. Men det finns risker med att förlita sig för mycket på praxis. I vissa länder har polarisering mellan politiska partier lett till att praxis brutit samman, och i andra länder har det styrande partiet utnyttjat avsaknaden av lagstiftning kring maktindelning för att tysta oppositionen. En parlamentariskt sammansatt kommitté bör mot denna bakgrund se över hur beslut fattas i riksdagen, så att praxis formaliseras och oppositionens ställning i lagstiftningen skyddas. Riksdagsstyrelsen bör besluta om en sådan översyn och sedan återkomma med förslag på hur bl.a. ordförandeposter kan tillsättas med respekt även för oppositionen.

## 8. Översyn av riksdagsarbetet, punkt 17 (C)

av Linda Modig (C).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 17 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna  
2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 36 och  
2021/22:3914 av Kristina Yngwe (C) samt  
avslår motionerna  
2020/21:1483 av Magnus Manhammar (S),  
2020/21:1814 av Patrik Björck (S) yrkande 2 och  
2021/22:1537 av Magnus Manhammar och Emilia Töyrä (båda S).

### *Ställningstagande*

Det är av stor vikt för det demokratiska arbetet att riksdagens ledamöter regelbundet sammanträder på plats i Stockholm. Men arbetet i den egna valkretsen utgör samtidigt en stor och viktig del av riksdagsuppdraget. Coronapandemin har visat att det finns goda möjligheter till större flexibilitet i arbetsformerna utan att det demokratiska arbetet blir lidande. Större möjligheter att kombinera förtroendeuppdraget med ett familjeliv skulle vidare uppmuntra och underlätta för fler att söka sig till sådana uppdrag. Riksdagsstyrelsen bör genomföra en översyn av förtroendevaldas villkor och sedan lämna rekommendationer som syftar till att underlätta för fler att kombinera förtroendeuppdrag med arbete, familj och barn.

## 9. Antalet vice ordförande i utskotten, punkt 20 (V)

av Mia Sydow Mölleby (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 20 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2020/21:89 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V).

### *Ställningstagande*

Många utskott har valt fler än en vice ordförande. Det kan ifrågasättas om arbetet i utskotten kräver detta. Eftersom ett uppdrag som vice ordförande ger

en rätt till ett extra arvode innebär det ökade antalet vice ordförande i utskotten därmed en onödig kostnadsökning. Riksdagsstyrelsen bör återkomma med ett förslag på en tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen som reglerar antalet vice ordförande i riksdagens utskott.



## Särskilt yttrande

### **EU-flaggan i plenisalen, punkt 2 (SD)**

Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Lars Andersson (SD) anför:

I riksdagens plenisal hänger både en svensk flagga och en EU-flagga. Enligt vår uppfattning borde det inte finnas en EU-flagga i plenisalen, men då det är talmannen som beslutar om flaggning i plenisalen avstår vi från att reservera oss.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

### Motioner från allmänna motionstiden 2020/21

*2020/21:1 av Gudrun Brunegård (KD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att hedra Dag Hammarskjölds livsgärning i Sveriges riksdag och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:17 av Caroline Nordengrip och Bo Broman (båda SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att inte tillåta applåder under debatt och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:69 av Björn Söder (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra riksmötets högtidliga öppnande i Rikssalen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:70 av Björn Söder (SD):*

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att avlägsna EU-flaggan i plenisalen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:71 av Björn Söder (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om placering i plenisalen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:74 av Björn Söder (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda möjligheterna att göra om Villa Bonnier till talmannens bostad och representationslokal och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:89 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ge riksdagsstyrelsen i uppdrag att ta fram förslag till tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen som innebär en reglering av antalet vice ordförande i riksdagens utskott och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:93 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att riksdagsstyrelsen bör återkomma med förslag om att binda nivån på riksdagsledamöternas grundarvode till 100 procent av ett prisbasbelopp per månad och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att riksdagsstyrelsen bör utreda hur de extra ersättningar som finns för uppdrag direkt knutna till riksdagsarbetet kan avskaffas och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:118 av Eric Palmqvist (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om hörselskadade och riksdagen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:124 av Christina Östberg och Carina Ståhl Herrstedt (båda SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återföra utspridda riksäpplen till Helgeandsholmen och riksdagen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:596 av Ulla Andersson m.fl. (V):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att riksdagsstyrelsen bör utvärdera hur regering och riksdag hanterat situationen avseende extra ändringsbudgetar i samband med covid-19-pandemin, särskilt i förhållande till oppositionens följdmotionsrätt, och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:601 av Josef Fransson (SD):*

19. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att lagstifta om lobbyistregister och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:686 av Matheus Enholm m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om fördelningen av presidieposter i riksdagens utskott och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om val av talmän och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:963 av Sten Bergheden (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att inrätta någon form av lagstiftningskansli eller lagstiftningshjälp i riksdagen för att en majoritet i riksdagen ska kunna få hjälp

och stöd för att stifta lag direkt i riksdagen, och detta tillkännager riksdagen för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:1074 av Betty Malmberg (M):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Riksdagsförvaltningen ska börja ange s.k. löneskatter på förtroendevaldas och anställdas lönebesked och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:1483 av Magnus Manhammar (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över riksdagens arbetsformer så att den tid som ledamöter behöver vara fysiskt närvarande i riksdagen kan koncentreras eller anpassas, i syfte att riksdagsledamöter ska kunna resa till riksdagen med klimatvänliga färdmedel i stället för med flyg, och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:1485 av Magnus Manhammar (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att vegansk kost ska vara norm i samtliga av riksdagens restauranger och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:1487 av Magnus Manhammar (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att samtliga inrikes flygresor som företas av riksdagsledamöter och anställda vid Riksdagsförvaltningen bör klimatkompenseras och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:1489 av Magnus Manhammar (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att installera energisnål belysning i samtliga riksdagens byggnader och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:1506 av Robert Hannah (L):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ta fram byster, tavlor eller liknande av de fem första kvinnliga riksdagsledamöterna och placera dem på centrala platser i riksdagen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:1575 av Magnus Manhammar (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att etablera en nollvision för plast i riksdagen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:1577 av Magnus Manhammar (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att installera solpaneler på taken till riksdagens samtliga byggnader och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:1624 av Magnus Manhammar och Mattias Vepsä (båda S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheterna att inrätta ett omställningsutskott i riksdagen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:1814 av Patrik Björck (S):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en genomgång av talmannens befogenheter och hur riksdagen kan utvidga sin kontrollmakt över talmannen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga en ändring av riksdagsordningen när det gäller arbete på distans och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:1906 av Markus Wiechel och Bo Broman (båda SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om riksdagsledamöternas placering i kammaren och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:2106 av Markus Selin (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga att inrätta ett nytt och ständigt utskott i riksdagen för hantering av data och digitalisering och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:2263 av Anders Hansson (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en översyn av ledamotsstödet bör göras i enlighet med Demokratiutredningens förslag och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:2264 av Sten Bergheden (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att se över stödet till politiska sekreterare så att ledamoten själv kan avgöra mer hur stödet och hjälpen i det politiska arbetet ska utformas och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:2267 av Sten Bergheden (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över utskottens indelning i riksdagen i syfte att överväga att inrätta ett renodlat jord- och skogsbruksutskott, vilket i huvudsak bör arbeta med jord- och skogsbruksfrågor samt med landsbygdsfrågor och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:2268 av Sten Bergheden (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över riksdagsledamöternas villkor och ersättningar för övernattningslägenheterna så att de blir mer marknadsanpassade och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:2271 av Sten Bergheden (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att riksdagen återigen bör prenumerera på Sveriges dagstidningar och landsbygdstidningar och placera dessa dagstidningar som tidigare i riksdagens tidningsrum, och detta tillkännager riksdagen för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:2390 av Fredrik Lundh Sammeli (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att avskaffa allmänna motionstiden och i stället ge möjlighet till en friare motionsrätt över året och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:2705 av Maria Gardfjell (MP):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att fler gymnasieelever från naturvetenskapliga program bör bjudas in till Ungdomens riksdag och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:2894 av Markus Wiechel (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att föra statistik i riksdagens utskott och i EU-nämnden och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:3033 av Annicka Engblom och Anders Hansson (båda M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om överväganden angående riksmötets öppnande och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:3267 av Tina Acketoft m.fl. (L):*

5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ledamöternas ekonomiska register och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:3392 av Markus Wiechel m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förlorat arvode för ledamöter med exceptionellt hög ogiltig frånvaro och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten till ett nytt tvådelat arvodessystem för riksdagsledamöter där en del grundar sig på arbetsbelastning och den andra ligger fast och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:3494 av Markus Wiechel (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av Stockholmstraktamentet i syfte att möjliggöra för samtliga ledamöter att få likartade villkor och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av reglementet kring övernattningslägenheter och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:3533 av Margareta Cederfelt (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga ledamöternas placering i kammaren och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2020/21:3646 av Annika Hirvonen Falk och Lorentz Tovatt (båda MP):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om utvärdering av erfarenheter av distansmöten under coronapandemin i syfte att minska resandet i framtiden och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om utskottens utrikes långresor och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att underlätta för resor med tåg och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

## Motioner från allmänna motionstiden 2021/22

### *2021/22:67 av Björn Söder (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återinföra riksmötets högtidliga öppnande i Rikssalen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

### *2021/22:74 av Björn Söder (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda möjligheterna att göra om Villa Bonnier till talmannens bostad och representationslokal och tillkännager detta för regeringen.

### *2021/22:76 av Björn Söder (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om placering i plenisalen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

### *2021/22:77 av Björn Söder (SD):*

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att avlägsna EU-flaggan i plenisalen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

### *2021/22:136 av Caroline Nordengrip och Bo Broman (båda SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att inte tillåta applåder under debatt och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

### *2021/22:141 av Eric Palmqvist (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om hörselskadade och riksdagen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

### *2021/22:256 av Markus Wiechel m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förlorat arvode för ledamöter med exceptionellt hög ogiltig frånvaro och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten till ett nytt tvådelat arvodessystem för riksdagsledamöter där en del grundar sig på arbetsbelastning och den andra ligger fast, och detta tillkännager riksdagen för riksdagsstyrelsen.

### *2021/22:291 av Markus Wiechel (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att föra statistik i riksdagens utskott och i EU-nämnden och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.



*2021/22:294 av Markus Wiechel (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av Stockholmstraktamentet i syfte att möjliggöra för samtliga ledamöter att få likartade villkor och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av reglementet kring övernattningslägenheter och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:334 av Markus Wiechel och Bo Broman (båda SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om riksdagsledamöternas placering i kammaren och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:674 av Caroline Nordengrip (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om säkerhetsklass för utskottsledamöter och deras ersättare och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:697 av Michael Rubbestad (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utse riksdagens presidier utifrån proportionalitet och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:879 av Jan Ericson (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om motionsrätt året runt och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:904 av Patrick Reslow (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om tillämpning av proportionalitetsprincipen vid val av presidieposter i riksdagens utskott och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:915 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att riksdagsstyrelsen bör återkomma med förslag om att binda nivån på riksdagsledamöternas grundarvode till 100 procent av ett prisbasbelopp per månad, och detta tillkännager riksdagen för riksdagsstyrelsen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att riksdagsstyrelsen bör utreda hur de extra ersättningar som finns för uppdrag direkt knutna till riksdagsarbetet kan avskaffas, och detta tillkännager riksdagen för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:1355 av Anders Hansson (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en översyn av ledamotsstödet bör göras i enlighet med Demokratiutredningens förslag och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:1410 av Fredrik Lundh Sammeli (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga att avskaffa allmänna motionstiden och i stället ge möjlighet till en friare motionsrätt över året och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:1537 av Magnus Manhammar och Emilia Töyrä (båda S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över riksdagens arbetsformer så att den tid som ledamöter behöver vara fysiskt närvarande i riksdagen kan koncentreras eller anpassas, i syfte att riksdagsledamöter ska kunna resa till riksdagen med klimatvänliga färdmedel i stället för med flyg, och detta tillkännager riksdagen för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:1830 av Annicka Engblom och Anders Hansson (båda M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om överväganden angående riksmötets öppnande och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:1870 av Sten Bergheden (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att inrätta någon form av lagstiftningskansli eller lagstiftningshjälp i riksdagen för att en majoritet i riksdagen ska kunna få hjälp och stöd för att stifta lag direkt i riksdagen, och detta tillkännager riksdagen för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:1873 av Sten Bergheden (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över stödet till politiska sekreterare så att ledamoten själv mer kan avgöra hur stödet och hjälpen i det politiska arbetet ska utformas och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:1914 av Johnny Skalin (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att uppmana arvodesnämnden att sänka grundarvodet för riksdagsledamöter och att arvodessystemet för utskotten och EU-nämnden bör ses över och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:2014 av Sten Bergheden (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över riksdagsledamöternas villkor och ersättningar för övernattningslägenheterna så att de blir mer marknadsanpassade och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:2146 av Johan Büser och Anna Johansson (båda S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att uppmärksamma och anordna en minnesstund eller liknande i Sveriges riksdag för att hedra de som föll offer för folkmordet i Srebrenica och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:2237 av Sten Bergheden (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över utskottens indelning i riksdagen i syfte att överväga att inrätta ett renodlat jordbruks- och skogsbruksutskott, vilket i huvudsak bör arbeta med jord- och skogsbruksfrågor samt med landsbygdsfrågor, och detta tillkännager riksdagen för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:2718 av Sten Bergheden (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att riksdagen återigen bör prenumerera på Sveriges dagstidningar och landsbygdstidningar och placera dessa dagstidningar som tidigare i riksdagens tidningsrum och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:2839 av Betty Malmberg (M):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Riksdagsförvaltningen ska börja ange s.k. löneskatter på förtroendevaldas och anställdas lönebesked och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:3288 av Matheus Enholm m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om fördelningen av presidieposter i riksdagens utskott och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om val av talmän och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L):*

13. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ledamöternas ekonomiska register och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C):*

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en utredning ska se över behovet av att formalisera praxis i riksdagen och skydda oppositionens roll i lagstiftning och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
36. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av förtroendevaldas villkor, med rekommendationer som underlättar för fler att kombinera förtroendeuppdrag med arbete, familj och barn, och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:3716 av Magnus Manhammar och Mattias Vepsä (båda S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheterna att inrätta ett omställningsutskott i riksdagen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:3914 av Kristina Yngwe (C):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att skapa bättre förutsättningar för riksdagsarbete och föräldraskap och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

*2021/22:4102 av Camilla Hansén m.fl. (MP):*

5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att öka transparensen inom lobbyismen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

BILAGA 2

# Rapport över uppföljning och utvärdering av tillämpningen av utskottsinitiativ



## Uppföljning och utvärdering av tillämpningen av utskottsinitiativ

### Innehållsförteckning

1	Bakgrund	2
2	Gällande rätt och förarbetsuttalanden	2
2.1	Förhållandet mellan riksdagen och regeringen	2
2.1.1	Statsskickets grunder och parlamentarism	2
2.1.2	Ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen	3
2.1.3	Lagstiftningsprocessen och utredningsmakten	5
2.1.4	Särskilt om lagstiftning i frågor som gäller riksdagen och dess myndigheter	6
2.2	Riksdagsärendens väckande	7
2.2.1	Inledning	7
2.2.2	Ärenden som väcks av regeringen genom propositioner och skrivelser	8
2.2.3	Ärenden som väcks av riksdagsledamöter genom motioner	8
2.2.4	Ärenden som väcks av riksdagsorgan och genom dokument från EU m.m.	10
2.3	Beredningen och behandlingen av riksdagsärenden	11
2.4	Reservationsrätten	12
2.5	Minoritetsskydd i utskotten	12
2.6	Närmare om utskottsinitiativ	13
2.6.1	Gällande ordning	13
2.6.2	Bakgrund till bestämmelsens införande	15
2.6.3	Uttalanden om den tänkta tillämpningen av utskottsinitiativ	16
2.6.4	Särskilt om finansutskottets initiativrätt och budgetrelaterade utskottsinitiativ	17
2.6.5	Något om den praktiska hanteringen av förslag till utskottsinitiativ	20
3	Kartläggning och iakttagelser	21
3.1	Resultatet av kartläggningen	21
3.1.1	Inledning	21
3.1.2	Iakttagelser	22
3.2	Tillämpningen av utskottsinitiativ i förhållande till förslagsrätten i övrigt	37
3.2.1	Inledning	37
3.2.2	Propositioner och skrivelser	37
3.2.3	Motioner	38
3.2.4	Framställningar, redogörelser och ärenden som väcks genom dokument från EU	40
3.3	Tillämpningen av utskottsinitiativ i förhållande till uttalanden i förarbetena om den tänkta tillämpningen	41
4	Reflektioner och slutsatser	42
	<i>Bilaga</i>	
	Kartläggning av tillämpningen av utskottsinitiativ – metodbeskrivning	46

## 1 Bakgrund

Varje utskott ska enligt 4 kap. 8 § regeringsformen (RF) följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde. Utskottet gav hösten 2020 en grupp inom utskottet, bestående av en ledamot per partigrupp, i uppdrag att genomföra en uppföljning och utvärdering av vissa frågeställningar kring tillämpningen av utskottsinitiativ.<sup>1</sup>

Syftet med uppföljningen och utvärderingen har varit att dels klargöra och redovisa hur tillämpningen av utskottsinitiativ förhåller sig till förslagsrätten i övrigt samt hur den faktiska tillämpningen av utskottsinitiativ förhåller sig till förarbetsuttalandena om den tänkta tillämpningen, dels analysera och utvärdera resultatet av denna redovisning och ta ställning till om det finns skäl att föreslå eller vidta några åtgärder.

I uppföljnings- och utvärderingsarbetet har en kartläggning genomförts av de utskottsinitiativ som har föreslagits respektive beslutats sedan bestämmelserna om utskottsinitiativ infördes. Kartläggningen, som har bestått i en genomgång av främst utskottets protokoll och betänkanden, har syftat till att belysa frågor bl.a. om hur många gånger förslag till utskottsinitiativ har väckts över tid, hur många av dessa förslag som har lett till att utskottet har beslutat att utnyttja sin förslagsrätt, vem som har väckt frågan om utskottsinitiativ, om utskottet har vidtagit några utredningsåtgärder med anledning av ett förslag om utskottsinitiativ och i vilken utsträckning utskottsinitiativ har beslutats av ett enigt utskott.<sup>2</sup>

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen gör vissa iakttagelser och reflektioner med anledning av kartläggningen

## 2 Gällande rätt och förarbetsuttalanden

### 2.1 Förhållandet mellan riksdagen och regeringen

#### 2.1.1 Statsskickets grunder och parlamentarism

Sverige har ett demokratiskt, representativt och parlamentariskt statsskick. Folksoverhögheten och representativiteten följer av att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att riksdagen är folkets främsta företrädare (1 och 4 §§ RF). Parlamentarism innebär att makten ligger hos folkrepresentationens majoritet och att regeringen ska ha folkrepresentationens stöd. I den svenska parlamentarismen räcker det för ett sådant stöd att regeringen inte har riksdagens majoritet emot sig,

---

<sup>1</sup> I uppföljningsgruppen har följande ledamöter ingått: Erik Ezelius, ordf. (S), Ida Drougge (M), Mikael Strandman (SD), Linda Modig (C), Jessica Wetterling (V), Tuve Skånberg (KD), Tina Acketoft (L) och Anna Sibinska (MP).

<sup>2</sup> Även Riksdagens utredningstjänst (RUT) har gått igenom och i rapporter redovisat antalet utskottsinitiativ för riksmötena 1984/85–2018/19. Dessa redovisningar bygger i sin tur på en indelning och kartläggning som publicerats i en artikel i Statsvetenskaplig tidskrift (Jan Fredrik Richardson, Riksdagsutskottens initiativrätt i den nya enkammarriksdagen – Syfte, praxis och funktion, Statsvetenskaplig tidskrift, 1988, s 75 ff.). Kategoriseringen av utskottsinitiativ och vissa andra metodfrågor skiljer sig i viss mån åt mellan dessa kartläggningar och den kartläggning som har genomförts i denna uppföljning och utvärdering.

s.k. negativ parlamentarism; så länge inte en majoritet av riksdagens ledamöter saknar förtroende för regeringen kan regeringen sitta kvar. Man brukar tala om att regeringen ska tolereras av riksdagen. Ytterst kan riksdagens majoritet tvinga regeringen att avgå genom en misstroendeförklaring (13 kap. 4 § och 6 kap. 7 § RF).

### **2.1.2 Ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen**

I RF regleras också ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Av 1 kap. 4 § följer att riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer om hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar också rikets styrelse och förvaltning. Härutöver kan riksdagen besluta om icke rättsligt bindande uttalanden, såsom tillkännagivanden, principbeslut och riktlinjer.

Regeringen styr enligt 1 kap. 6 § RF riket, och den är ansvarig inför riksdagen. Till sitt förfogande har regeringen den statliga förvaltningen (12 kap. 1 § RF).<sup>3</sup> Innebörden av att regeringen styr riket är inte närmare reglerad men kan utläsas av olika bestämmelser i RF. Regeringen har exempelvis enligt 4 kap. 4 § RF rätt att väcka förslag till riksdagsbeslut. Enligt 8 kap. 3–8 §§ RF har regeringen vidare ett eget normgivningsområde. Regeringen kan inom detta område utfärda förordningar; den kan även efter delegation av riksdagen utfärda förordningar på andra områden. Enligt 9 kap. 8 § RF förvaltar och förfogar regeringen som huvudregel över statens tillgångar.

Av 8 kap. 6 § RF följer emellertid också att riksdagen kan bestämma att föreskrifter som har meddelats av regeringen ska underställas riksdagen prövning. Av 8 kap. 8 § RF följer vidare att riksdagen alltid har lagstiftningskompetens; att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne hindrar inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne. En lag får enligt 8 kap. 18 § RF vidare inte ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag, den s.k. formella lagkraftens princip.<sup>4</sup> Principen ger uttryck för den hierarki som gäller mellan olika föreskrifter och innebär att lagar är överordnade förordningar.

En särskild fråga om relationen mellan riksdagen och regeringen är i vilken utsträckning riksdagen kan förmå regeringen att vidta en åtgärd som regeringen inte själv önskar vidta men som riksdagens majoritet efterfrågar. Det är visserligen regeringen som styr riket, men den är ju beroende av riksdagens tolerans för att kunna sitta kvar. Riksdagen har den yttersta lagstiftningskompetensen, förfogar över finansmakten och kontrollmakten och kan rikta tillkännagivanden till regeringen.

---

<sup>3</sup> Med undantag för de förvaltningsmyndigheter som är myndigheter under riksdagen, såsom bl.a. Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen och Riksdagsförvaltningen.

<sup>4</sup> För ändring eller upphävande av grundlag eller RO:s huvudbestämmelser finns särskilda bestämmelser.

Riksdagen kan i tillkännagivanden uppmana regeringen att vidta åtgärder, exempelvis att efter ett utredningsarbete återkomma till riksdagen med en efterfrågad lagstiftningsprodukt.<sup>5</sup> Regeringen har inte någon konstitutionell skyldighet att följa ett tillkännagivande från riksdagen. Det har dock utvecklats en konstitutionell praxis om riksdagens tillkännagivanden och om regeringens behandling av dem, bl.a. genom uttalanden i konstitutionsutskottets betänkanden som behandlar regeringens skrivelse med redovisning av åtgärder med anledning av riksdagens skrivelser (skrivelse 75).<sup>6</sup> Utgångspunkten bör enligt denna praxis vara att regeringen tillgodoser ett tillkännagivande. Om det visar sig finnas omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen måste regeringen dock kunna underlåta att vidta de åtgärder som tillkännagivandet avser. En förutsättning är då enligt utskottet att regeringens bedömningar i detta avseende redovisas för riksdagen.

Om regeringen inte följer ett tillkännagivande har riksdagen möjlighet att utnyttja sin finansmakt eller normgivningsmakt för att åstadkomma det resultat som tillkännagivandet syftar till. Att riksdagen beslutar om hur statens medel ska användas innebär att riksdagen kan vägra finansiering och besluta om anslagsdirektiv. I vissa fall måste regeringen också ha riksdagens godkännande av försäljning av allmän egendom (9 kap. 8 § RF och 8 kap. budgetlagen [2011:203]). Som nämnts finns det vidare ingen formell begränsning av riksdagens normgivningsmakt. Mot bakgrund av hur ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan riksdagen och regeringen är utformad i RF torde det emellertid endast i undantagsfall bli aktuellt att riksdagen på egen hand tar fram lagstiftning (se vidare nedan i avsnitt 2.1.3).

Ytterst kan riksdagens majoritet, om den är missnöjd med regeringens agerande eller brist på agerande, framtvunga regeringens avgång genom en misstroendeförklaring (13 kap. 4 § och 6 kap. 7 § RF). Misstroendeinstrumentet är utformat efter den negativa parlamentarismens principer: regeringen kan sitta kvar så länge inte en majoritet av riksdagens ledamöter röstar för en misstroendeförklaring. Regeringens ”motmedel” mot en misstroendeförklaring är att den inom en vecka kan utlysa extra val och på så sätt hänskjuta frågan om riksdagens förtroende till väljarna (6 kap. 7 § RF). I detta sammanhang kan också regeringens möjlighet att ställa en s.k. kabinetsfråga nämnas, dvs. att regeringen inför en votering förklarar att den avgår om den inte får igenom ett visst beslut i riksdagen. Möjligheten att ställa en kabinetsfråga är inte särskilt reglerad. En regering är inte formellt bunden av att ha ställt en kabinetsfråga och är därmed inte skyldig att avgå även om den förlorar voteringen.

---

<sup>5</sup> Det förekommer också att riksdagen i ett tillkännagivande uppmanar regeringen att *inte* vidta en åtgärd, ibland kallat negativa tillkännagivanden.

<sup>6</sup> Se bl.a. bet. 2020/21:KU21 s. 22. Regeringens behandling av tillkännagivanden har också varit föremål för konstitutionsutskottets granskning, se bl.a. bet. 1994/95:KU30, bet. 2014/15:KU20 s. 57 f. och bet. 2020/21:KU10 s. 117 f.



Möjligheten till misstroendeförklaring är en del av riksdagens kontrollmakt. Genom sin kontroll av regeringen kan riksdagen få information och underlag för bedömningen av om den har förtroende för regeringen och den kan genom kontrollen försöka förmå regeringen att agera som riksdagen önskar. Andra kontrollinstrument är konstitutionsutskottets granskning (13 kap. 1 § RF), frågeinstitutet (interpellationer samt skriftliga och muntliga frågor till statsråd, 13 kap. 5 § RF och 8 kap. riksdagsordningen [RO]) samt den granskning som utförs av riksdagens myndigheter Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen (13 kap. 6–9 §§ RF).

### 2.1.3 Lagstiftningsprocessen och utredningsmakten

I normalfallet är det alltså regeringen som ansvarar för att ta fram förslag till lagstiftning och statens budget. Regeringen har, i likhet med riksdagens ledamöter, rätt att väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning, om inte annat anges i RF (4 kap. 4 § RF). Enligt Författningsutredningen utgör rätten att lämna förslag till riksdagen och att verkställa riksdagsbeslut de främsta delarna i uppgiften att styra riket (SOU 1963:17 s. 153). I propositionen med förslag till 1974 års regeringsform anförs vidare att regeringens medverkan i lagstiftningsprocessen genom utarbetande av lagförslag som den överlämnar till riksdagen ”framstår som naturlig och ändamålsenlig och kan förutsättas bli ett normalt led i lagstiftningsproceduren också enligt den nya regeringsformen” (prop. 1973:90 s. 203). Det framhålls också här att en av regeringens viktigaste uppgifter är att utarbeta förslag som prövas av riksdagen (prop. s. 258). I rätten att väcka förslag ligger också rätten att återkalla ett förslag som redan lämnats till riksdagen (9 kap. 26 § RO).

Av 7 kap. 2 § RF följer ett beredningskrav för regeringen: vid beredningen av propositioner och andra regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter och i den omfattning som behövs från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs beredas tillfälle att yttra sig.

Till sitt förfogande för beredningen har regeringen dels ett regeringskansli, dels ett omfattande kommittéväsande. I förarbetena till 7 kap. 2 § RF anförs: ”[...] det förhållandet att regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen av och innebörden i förslag som läggs fram för riksdagen bör föra med sig att det ytterst får ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som anses behövlig som grundval för förslagen. På regeringen får alltså ligga att avgöra sådana frågor som om utredning skall ske genom en särskild kommitté eller anförtros annan från departementen fristående utredningsman och vidare att ange de riktlinjer efter vilka arbetet i så fall skall bedrivas.” (prop. 1973:90 s. 288).

Lagstiftningsprocessen kan översiktligt beskrivas på följande sätt. Normalt tillsätts en utredning av regeringen, där en särskild utredare eller en kommitté får i uppdrag att utreda en fråga och ofta också att lämna författningsförslag. En fråga kan också utredas internt inom Regeringskansliet. Utredningsuppdraget redovisas i ett betänkande eller en promemoria, som remitteras till myndigheter och organisationer för

synpunkter. Utredningens förslag och eventuella remissynpunkter bearbetas innan regeringen beslutar om en proposition som lämnas till riksdagen. I många fall ska lagförslagen också dessförinnan ha varit föremål för Lagrådets granskning (8 kap. 21 och 22 §§ RF).

Inom Regeringskansliet ligger ansvaret för ett lagstiftningsärende i ett departement. Regeringens kollektiva beslutsfattande präglar dock också beredningen av regeringsärenden; ärenden som berör något annat departements ansvarsområde eller något annat statsråd i det egna departementet ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd, och omfattande avstämningar görs på både tjänstemannanivå och politisk nivå innan ett beslut fattas. Inom Regeringskansliet finns en intern kompetens vad gäller både aktuella sakfrågor och författningsarbete. Dessutom finns tillgång till extern kompetens genom upparbetade kontakter med bl.a. tjänstemän vid förvaltningsmyndigheterna.

När förslaget har lämnats till riksdagen hänvisas det till ett utskott för beredning (10 kap. 2 § RO). Utskottet lämnar efter beredning av propositionen och eventuella följdmotioner ett förslag till riksdagsbeslut i ett betänkande (10 kap. 3 § RO). Förslaget kan innebära bl.a. bifall eller avslag på propositionen. Utskottet kan också föreslå att riksdagen beslutar om tillkännagivanden eller ändringar av regeringens lagförslag.

Som utvecklas nedan kan riksdagsbeslut också föreslås av andra än regeringen.

#### **2.1.4 Särskilt om lagstiftning i frågor som gäller riksdagen och dess myndigheter**

Det är således en av regeringens huvudsakliga uppgifter att utreda och lämna förslag till lagstiftning. Vad gäller lagstiftning i frågor som gäller riksdagen och dess myndigheter gäller emellertid som praxis och överenskommelse att regeringen avstår från att lämna förslag.<sup>7</sup> Sådana förslag lämnas i stället normalt av riksdagsstyrelsen, ofta på förslag av konstitutionsutskottet. Detta gäller främst ändringar i RO och i lagar med särskild koppling till riksdagen, såsom regleringen av riksdagens myndigheter och ekonomiadministration. Dessa förslag grundas antingen på underlag som tagits fram på initiativ av riksdagsstyrelsen själv eller på underlag som tagits fram efter ett tillkännagivande av riksdagen.

Riksdagsstyrelsen kan besluta att ge en utredare eller en kommitté i uppdrag att utreda en viss fråga och att redovisa uppdraget och eventuella lagförslag i ett betänkande. Riksdagsstyrelsen tar sedan fram en framställning som kan vara mer eller mindre omfattande och som innehåller förslag till riksdagsbeslut. Framställningen lämnas till riksdagen och hänvisas av kammaren till ett utskott, typiskt sett konstitutionsutskottet, för beredning. Utskottet lämnar i ett betänkande ett förslag till kammaren.

---

<sup>7</sup> Se SOU 1972:15 s. 264 och prop. 1973:90 s. 258.

Från den 1 januari 2022 gäller ett beredningskrav även för riksdagsstyrelsen: innan styrelsen gör en framställning hos riksdagen ska den inhämta behövliga upplysningar och yttranden.<sup>8</sup> Riksdagen har också som vilande antagit bestämmelser i RF och RO som innebär att riksdagsstyrelsen under vissa förhållanden ska inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag innan den gör en framställning hos riksdagen.<sup>9</sup> Det ska dock enligt det vilandeförklarade förslaget vara möjligt för riksdagsstyrelsen att avstå från att inhämta Lagrådets yttrande, om styrelsen bedömer att ett sådant yttrande i stället bör inhämtas av ett utskott inom ramen för beredningen av framställningen.

## **2.2 Riksdagsärendens väckande**

### **2.2.1 Inledning**

I 9 kap. RO regleras hur riksdagsärenden väcks. Ärenden kan väckas i huvudsak av

- regeringen genom propositioner och skrivelser
- riksdagens ledamöter genom motioner
- riksdagsorgan genom bl.a. framställningar och av utskott genom utskottsinitiativ.

Härutöver kan ärenden väckas också genom dokument från EU och genom bl.a. en anmälan av vilande beslut om grundlagsändring för slutligt beslut.

Förslag som lämnas i propositioner, motioner och framställningar avser främst lagändringar och anslag. Det förekommer också bl.a. att regeringen föreslår att riksdagen godkänner ett internationellt avtal eller bemyndigar regeringen att vidta en viss åtgärd. Tillkännagivanden till regeringen syftar oftast till att regeringen ska utreda eller driva en viss fråga eller till att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag i någon fråga.<sup>10</sup>

Propositioner, skrivelser, framställningar och motioner blir riksdagsärenden i samband med att de lämnas till riksdagen. De anmäls i kammaren och hänvisas till utskott för beredning. Utskottet lämnar sedan ett förslag till kammaren om att bifalla, delvis bifalla eller avslå det väckta förslaget. Dessutom kan utskottet i detta sammanhang föreslå exempelvis ett tillkännagivande om ytterligare utredning eller ändringar av det lagförslag som lämnats i det ursprungliga förslaget.

Ett förslag som lämnas till kammaren på utskottets eget initiativ (ett s.k. utskottsinitiativ) är inte ett riksdagsärende förrän utskottet beslutar om initiativet genom justering av det betänkande där frågan behandlas. Att frågan lyfts inom utskottet om ett eventuellt beslut, efter förslag av en eller flera ledamöter eller genom en diskussion inom hela utskottet, medför därmed inte att ett riksdagsärende är väckt.

<sup>8</sup> 9 kap. 17 a § RO, framst. 2020/21:RS5, bet. 2021/22:KU3, rskr. 2021/22:34 och 44.

<sup>9</sup> 8 kap. 21 § RF och 9 kap. 17 b § RO (framst. 2020/21:RS5, bet. 2021/22:KU3, rskr. 2021/22:34 och 44). Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

<sup>10</sup> Motsvarande tillkännagivanden kan också riktas till riksdagsstyrelsen.

Här lämnas först en kortfattad beskrivning av hur ärenden väcks i propositioner, motioner, framställningar m.m. Sedan följer en utförligare beskrivning av regleringen av utskottsinitiativ och hur denna förslagsrätt enligt förarbetsuttalanden var tänkt att användas.

### **2.2.2 Ärenden som väcks av regeringen genom propositioner och skrivelser**

Regeringen lämnar enligt 9 kap. 2 § RO förslag till riksdagen genom propositioner. I RO finns bestämmelser om den närmare utformningen av propositioner och formerna för deras överlämnande till riksdagen. Särskilda bestämmelser finns om propositioner om statens budget. Normalt bygger förslaget på ett betänkande av en statlig utredning (en kommitté eller en särskild utredare) eller en departementspromemoria som tagits fram inom eller på initiativ av Regeringskansliet.

Innan regeringen lägger fram ett förslag för riksdagen ska förslaget enligt 7 kap. 2 § RF beredas. Beredningskravet innebär att regeringen ska inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även samman slutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. Oftast är ett sådant remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen.

Regeringen ska under vissa förutsättningar inhämta ett yttrande av Lagrådet enligt bestämmelserna i 8 kap. 21 och 22 §§ RF.

Regeringen bearbetar utredningsförslaget och de synpunkter som har lämnats av remissinstanser och i förekommande fall av Lagrådet och lämnar sitt förslag till riksdagen i form av en proposition.

Regeringen får enligt 9 kap. 7 § RO lämna information till riksdagen genom skrivelser. I skrivelserna lämnas inga förslag till riksdagsbeslut. I RO nämns särskilt den skrivelse i vilken regeringen varje år redovisar vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av riksdagsskrivelser som överlämnats till regeringen (9 kap. 8 § RO, den s.k. skrivelse 75) och den s.k. kommittéberättelsen där regeringen årligen redovisar verksamheten inom de kommittéer som har tillsatts av regeringen (9 kap. 9 § RO). Det förekommer härutöver även många andra skrivelser, varav vissa är årligt återkommande.

### **2.2.3 Ärenden som väcks av riksdagsledamöter genom motioner**

Riksdagsledamöters möjlighet att genom motioner initiera ärenden i riksdagen följer redan av RF. Av 4 kap. 4 § RF följer att varje ledamot får väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning i enlighet med vad som närmare regleras i RO. I RO görs skillnad mellan motioner utan samband med ett ärende, följdmotioner och motioner med anledning av en händelse av större vikt.

### **Motioner utan samband med ett ärende – allmän motionstid**

Enligt 9 kap. 11 § RO får motioner utan samband med ett ärende väckas under en begränsad period per riksmöte (allmän motionstid). Den enda begränsningen i motionsrätten under den allmänna motionstiden är att yrkandet ska avse något som kan komma under riksdagens prövning.

Den allmänna motionstiden pågår, om inte riksdagen på förslag av talmannen bestämmer annat, från riksmötets öppnande och så länge som motioner får väckas med anledning av budgetpropositionen. När det inte är ett valår innebär detta normalt att den allmänna motionstiden pågår i tre–fyra veckor. Under ett riksmöte som följer efter ett riksdagsval blir den allmänna motionstiden ofta längre – hur lång kan bero på hur lång tid regeringsbildningen tar, men en budgetproposition ska under alla förhållanden lämnas till riksdagen senast den 15 november<sup>11</sup> (tillägsbestämmelse 9.5.1). Efter valet 2018 öppnade riksmötet den 25 september och budgetpropositionen lämnades den 15 november. Den allmänna motionstiden pågick därmed detta riksmöte i drygt två månader. Rätten att väcka motioner utan koppling till propositioner och andra ärenden har varit begränsad i tiden ända sedan 1866 års riksdagsordning. Den huvudsakliga anledningen till att inte tillåta en sådan motionsrätt under hela riksmötet har varit hänsynen till riksdagsarbetet, då det har konstaterats att motioner utgör en omfattande del av riksdagens arbetsmaterial (se t.ex. SOU 1963:18 s. 67).

### **Följdmotioner**

Riksdagsärenden som väcks genom en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse ger enligt 9 kap. 12 § RO en rätt att väcka följdmotioner. Följdmotioner får väckas inom ramen för ärendet och senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmäldes i kammaren. Riksdagen kan besluta om både kortare och längre motionstid (9 kap. 13 § RO).

Av central betydelse är regleringen av att följdmotionen ska falla inom ärendets ram. Sedan den nuvarande regeringsformens tillkomst har det inte ansetts möjligt att närmare precisera i lagtext vad detta innebär. Gränsdragningen får i stället göras med praxis som vägledning. Kommittén för översyn av riksdagsordningen sammanfattade i sitt betänkande Översyn av riksdagsordningen på följande sätt praxis för följdmotionsrätten när det gäller propositioner och framställningar respektive skrivelser och redogörelser (2012/13:URF3 s. 138 f.):

Vad gäller propositioner och framställningar omfattar följdmotionsrätten de förslag som läggs fram, däremot inte de redovisningar som i övrigt kan finnas. Motioner får väckas om avslag, helt eller delvis, på dessa förslag. Vidare är det enligt praxis tillåtet att motionera om alternativ till de framlagda förslagen. Om ett motionsförslag utgör ett alternativ får bedömas mot bakgrund av motiven till det framlagda förslaget. Med anledning av en proposition där det endast föreslås riktlinjer för en viss verksamhet får enligt praxis inte väckas motioner om omedelbar lagstiftning eller om anvisande av medel för verksamheten. Om regeringen eller riksdagsstyrelsen i en proposition eller framställning redovisar att man inte avser att

---

<sup>11</sup> Om den 15 november infaller en fredag, lördag eller söndag ska budgetpropositionen i stället lämnas senast den torsdag som infaller närmast före den 15 november (tillägsbestämmelse 9.5.1 tredje stycket).

lägga fram ett förslag som aviserats tidigare föreligger det i praxis rätt för ledamöterna att motionsvägen redovisa en avvikande bedömning i form av ett tillkännagivande. Däremot godtas inte motioner med ett skarpt lagförslag i ämnet. Utgångspunkt för bedömningen är alltså de förslagspunkter och bedömningar som förekommer i propositionen och framställningen.

När det gäller skrivelser och redogörelser saknas det förslag som upphängningspunkter för motionsrätten. Därmed är området för motionsrätten också mer svåravgränsat. En motion måste dock hålla sig inom det ämne som skrivelsen och redogörelsen tar upp. Det står vidare klart att motioner med skarpa lagförslag, höjning av anslag och liknande ligger utanför ärendet och att sådana motioner inte är tillåtna. I likhet med vad som gäller för propositioner är det tillåtet att väcka motioner med anledning av besked om att tidigare aviserade förslag inte kommer att läggas fram. Vad särskilt gäller de skrivelser som regeringen sedan 2010 ska lämna med anledning av Riksrevisionens granskningsrapporter får en motion med anledning av en sådan skrivelse inte avse något annat än den fråga som den aktuella granskningsrapporten gäller, såvida inte annat därutöver tas upp i regeringens skrivelse.

Frågan om huruvida ett yrkande i en följdmotion ska anses falla inom ärendets ram avgörs av talmannen, som med stöd av 11 kap. 7 § andra stycket RO kan vägra att ställa proposition på att motionen ska hänvisas till ett utskott. Godtar inte kammaren talmannens ställningstagande avgörs frågan slutligt av konstitutionsutskottet.<sup>12</sup>

#### **Motioner med anledning av en händelse av större vikt**

Motioner med anledning av en händelse av större vikt får enligt 9 kap. 15 § RO väckas gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen inte kunde förutses eller beaktas inom ramen för övriga möjligheter att väcka motioner. I förarbetena understryks att bestämmelsen är av undantagskaraktär. Den motiveras av att oppositionen inte utan mycket starka skäl borde fråntas möjligheten att väcka förslag för riksdagen med anledning av verkligt betydelsefulla händelser som inte rimligen kunde förutses under allmänna motionstiden (prop. 1973:90 s. 479). Frågan om huruvida en händelse ska anses vara av sådan större vikt att den ska ge motionsrätt avgörs av talmannen, som med stöd av 11 kap. 7 § andra stycket RO kan vägra att ställa proposition på att motionen ska hänvisas till ett utskott. Godtar inte kammaren talmannens ställningstagande avgörs frågan slutligt av konstitutionsutskottet.

### **2.2.4 Ärenden som väcks av riksdagsorgan och genom dokument från EU m.m.**

#### **Ärenden som väcks av utskott genom utskottsinitiativ**

Utskotten utgör riksdagsorgan, och ett utskott får enligt 9 kap. 16 § RO väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ). Finansutskottet får i ekonomisk-politiskt syfte väcka förslag även i ett

<sup>12</sup> Se exempelvis betänkandet Prövning av tillämpligheten av 9 kap. 12 § riksdagsordningen i visst fall (bet. 2015/16:KU30).

ämne som hör till ett annat utskotts beredningsområde. De flesta utskottsinitiativ innebär förslag till tillkännagivanden till regeringen. Det är också relativt vanligt att utskott, när de uppmärksammar någon felaktighet i lagstiftningen, genom utskottsinitiativ föreslår en rättelse i den aktuella lagstiftningen.

Ett riksdagsärende väcks när det gäller utskottsinitiativ i samband med att utskottet beslutar om ett initiativ, vilket sker när det betänkande som behandlar frågan justeras av utskottet.

Frågan om behovet för ett utskott att ta ett initiativ i en fråga kan initieras genom diskussioner inom utskottet, exempelvis för att utskottet har uppmärksammat en brist i lagstiftningen eller i övrigt sett ett behov av en översyn eller utredning. Frågan kan också väckas, muntligen eller skriftligen, av en eller flera enskilda ledamöter i utskottet.<sup>13</sup>

Frågan om utskottsinitiativ utvecklas ytterligare nedan i avsnitt 2.6.

#### **Ärenden som väcks av andra riksdagsorgan**

Riksdagsorganen riksdagsstyrelsen, Riksbankens fullmäktige och direktion, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen har rätt att göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör deras respektive kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Framställningsrätten anses också avse ändringar i RF och RO.<sup>14</sup> Riksdagsorganen kan också lämna redogörelser till riksdagen. Exempel på sådana är årsredovisningar, JO:s ämbetsberättelse och riksrevisorns årliga rapport.

#### **Ärenden som väcks genom dokument från EU**

Ärenden kan också väckas genom dokument från EU och dokument inom det interparlamentariska samarbetet i EU (9 kap. 20 § RO). Talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma att sådana dokument, med undantag för förslag till rättsakter, ska granskas av riksdagen. Riksdagen ska även pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen och godkänna eller avslå vissa initiativ från kommissionen om bl.a. ändrade beslutsordningar.

#### **Andra ärenden**

Andra ärenden som riksdagen har att hantera är bl.a. konstitutionsutskottets anmälan om vilande grundlagsbeslut för slutligt beslut samt om folkomröstning i en grundlagsfråga eller om misstroendeförklaring (9 kap. 24 och 25 §§ RO).

### **2.3 Beredningen och behandlingen av riksdagsärenden**

Propositioner, skrivelser, framställningar, redogörelser, motioner och EU-dokument ska enligt 10 kap. 2 § RO hänvisas av kammaren till ett utskott för beredning. Hänvisningen sker enligt 7 kap. 5 § RO utifrån de olika utskottens ämnesområden,

---

<sup>13</sup> Den praktiska beredningen i utskotten av frågor om utskottsinitiativ beskrivs något ytterligare nedan i avsnitt 2.6.5.

<sup>14</sup> Se också ovan avsnitt 2.1.4.

vilka framgår av 7 kap. 8–10 §§ och av bilagan till RO. Utskotten lämnar betänkanden och utlåtanden över de ärenden som har hänvisats till dem.

För utskotten gäller i vissa fall ett beredningskrav. Innan ett utskott helt eller delvis tillstyrker ett motionsförslag om att riksdagen ska anta en lag, eller väcker ett sådant förslag genom ett utskottsinitiativ, ska utskottet enligt 10 kap. 4 § RO inhämta behövliga upplysningar och yttranden, om inte utskottet finner synnerliga skäl mot det. Detta gäller också för förslag som påverkar statens budget. Om utskottet inte har inhämtat upplysningar eller yttranden ska det i sitt betänkande redovisa skälen för detta. Innan ett utskott helt eller delvis tillstyrker ett motionsförslag eller väcker ett förslag genom ett utskottsinitiativ ska finansutskottet vidare ges tillfälle att yttra sig, om förslaget kan innebära mer betydande framtida återverkningar på de offentliga utgifterna och inkomsterna.

Beredningskravet gäller därmed för utskottets del endast i ärenden som har väckts genom motionsyrkanden eller utskottsinitiativ och (utöver sådana förslag som påverkar statens budget) bara när utskottet avser att lägga fram förslag om ny eller ändrad lagstiftning. Det gäller däremot inte när utskottet avser att föreslå ett tillkännagivande. Bestämmelserna om beredningskravet för utskotten tar heller inte sikte på ett *förslag* till utskottsinitiativ som har väckts inom utskottet, utan bara på situationen att utskottets majoritet har beslutat att bereda en fråga i syfte att väcka ett initiativ.

Ett utskott får ge ett annat utskott tillfälle att yttra sig i ett ärende eller en fråga som berör det andra utskottets beredningsområde (10 kap. 7 § RO).

Ett utskott ska vidare under vissa förutsättningar inhämta ett yttrande av Lagrådet enligt bestämmelserna i 8 kap. 21 och 22 §§ RF samt 10 kap. 5 § RO.

#### **2.4 Reservationsrätten**

En ledamot som har förlorat vid en omröstning inom ett utskott får till utskottets betänkande eller utlåtande lämna en reservation med ett yrkande (10 kap. 11 § RO). Därigenom kan yrkandet i reservationen bli föremål för behandling i kammaren.

Reservationsrätten i fråga om utskottsinitiativ gäller för en minoritet som motsatt sig ett initiativ men som förlorat en omröstning i utskottet om detta. En minoritet som velat att utskottet ska ta ett initiativ men förlorat en omröstning om detta kan däremot endast få en anteckning om sin mening i utskottets protokoll, men kan inte anhängiggöra frågan för omröstning i kammaren.

#### **2.5 Minoritetsskydd i utskotten**

Ett utskott ska enligt 10 kap. 9 § RO vidta vissa beredningsåtgärder på begäran av minst fem ledamöter i utskottet. Detta minoritetsskydd gäller i följande fall:

- inhämtande av sådana behövliga upplysningar och yttranden som enligt 10 kap. 4 § RO ska inhämtas innan utskottet helt eller delvis tillstyrker ett motionsförslag om att riksdagen ska anta en lag eller väcker ett sådant förslag genom



ett utskottsinitiativ. Beredningskravet, och därmed minoritetsskyddet, gäller i fråga om utskottsinitiativ därmed i förhållande till ett förslag som utskottet beslutar att ta initiativ till; det förslag som utskottet lämnar till kammaren ska vara berett på det sätt som anges i 10 kap. 4 § RO. En minoritet inom utskottet kan däremot inte med stöd av 10 kap. 9 § RO begära utredningsåtgärder med anledning av ett väckt förslag till utskottsinitiativ som inte en majoritet av utskottet stöder.<sup>15</sup>

- yttranden mellan utskott enligt 10 kap. 7 § RO; minoritetsskyddet gäller både ett utskotts beslut att ge ett eller flera utskott möjligheten att yttra sig i ett ärende och ett utskotts beslut att avge ett yttrande till ett annat utskott när det getts tillfälle att göra så
- statliga myndigheters skyldighet att på begäran av ett utskott lämna upplysningar och avge yttranden (10 kap. 8 § RO).

Utskottets majoritet får avslå minoritetens begäran om beredningsåtgärder om den anser att den begärda åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet ska i sitt betänkande eller utlåtande redovisa skälen till att en sådan begäran har avslagits.

## **2.6 Närmare om utskottsinitiativ**

### **2.6.1 Gällande ordning**

Utskotten får enligt 9 kap. 16 § RO väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde. Finansutskottet får i ekonomisk-politiskt syfte dessutom väcka förslag även i ett ämne som hör till ett annat utskotts beredningsområde.

Konstitutionsutskottets, finansutskottets och skatteutskottets uppgifter och ämnesområden följer av 7 kap. 8–10 §§ RO och av bilagan till RO. Övriga utskotts ämnesområden framgår av bilagan. I förarbetena till 7 kap. 5 § första stycket RO, som anger att ärenden som hör till ett och samma ämnesområde ska hänvisas till samma utskott, sägs att begreppet ämnesområde inte ska ges en för snäv innebörd (SOU 1969:62 s. 70).<sup>16</sup>

Ett utskottsinitiativ tas genom ett utskottsbetänkande, antingen i ett "eget" betänkande eller i ett betänkande som även behandlar andra frågor. Utskottsinitiativet finns därmed inte som ett riksdagsärende förrän betänkandet i vilket det läggs fram justeras.<sup>17</sup> Det är utskottsmajoriteten som avgör om utskottet ska väcka ett förslag till kammaren genom ett utskottsinitiativ. En minoritet som önskat ett utskottsinitiativ men som förlorat en omröstning i utskottet om detta kan låta anteckna sin mening som en reservation i utskottets protokoll men kan inte få saken anhängigjörd i kammaren. Det är även utskottets majoritet som avgör om någon intern eller

<sup>15</sup> Eliason och Isberg. Grundlagarna (Juno, version 3A, kommentar till 10 kap. 9 § RO).

<sup>16</sup> Den s.k. fackutskottsprincipen infördes samtidigt som möjligheten för utskott att väcka mer självständiga initiativ, se vidare nedan.

<sup>17</sup> Att ett "ärende" väcks i riksdagen brukar anses innebära just att ett förslag väcks som kräver ett beslut av riksdagen i en sakfråga (SOU 1972:15 s. 262).

extern utredningsåtgärd bör vidtas med anledning av att frågan om att ta ett utskottsinitiativ har väckts i utskottet. Minoritetsskyddet gäller således inte i en fråga där utskottets majoritet motsätter sig att ta ett initiativ.<sup>18</sup>

Ett förslag till riksdagen som väckts genom ett utskottsinitiativ ger inte följdmotionsrätt (jfr 9 kap. 12 § RO, där det framgår att en följdmotionsrätt följer på riksdagsärenden som väcks genom en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse). Det kan visserligen enligt förarbetena finnas ett rimligt intresse också för riksdagsledamöter som inte sitter i det aktuella utskottet att få sina synpunkter beaktade vid behandlingen av initiativet. Detta intresse anses dock vara tillgodosett genom den rätt till återremiss som en minoritet av kammarens ledamöter har.<sup>19</sup> Man kan enligt utredningen också lita till kontakter inom partigrupperna (SOU 1969:62 s. 85 och prop. 1970:40 s. 107).

Mot ett förslag som majoriteten har väckt genom ett initiativ kan en minoritet reservationsvis framställa yrkanden som kammaren tar ställning till. Det går därmed att i kammaren yrka bifall på en reservation t.ex. med innebörden att det inte ska lämnas något förslag genom utskottsinitiativ eller att det riksdagsbeslut som föreslås genom initiativet ska ha ett annat innehåll. Reservationsyrkandena måste här liksom i andra fall ligga inom ramen för ärendet. Frågan om huruvida en reservation ska godkännas eller inte avgörs ytterst av talmannen och konstitutionsutskottet genom regleringen i 11 kap. 7 § RO om att talmannen under vissa förhållanden ska vägra ställa proposition.<sup>20</sup> I förarbetena till 1974 års regeringsform anförs dock att det finns anledning till en mer generös tolkning av vad som rymms inom ramen för ärendet när det är fråga om vad som får yrkas reservationsvis i anslutning till ett utskottsinitiativ jämfört med förslag väckta på andra sätt (SOU 1972:15 s. 263). Genom en sådan mer generös tolkning kan nämligen frånvaron av följdmotionsrätt i dessa ärenden enligt beredningen i viss mån kompenseras. Regleringen av utskottsinitiativet bör nämligen, anförs det, inte bli sådan att den kan tänkas inbjuda riksdagsmajoriteten till aktioner via utskotten i syfte att hindra oppositionen att presentera alternativförslag. Med reservationer till utskottsinitiativ bör tillräckliga möjligheter enligt beredningen kunna tillförsäkras kammaren att inför avgörandet välja mellan olika förslag i den uppkomna frågan (bet. s. 270).

Det görs ibland en definitionsmässig skillnad mellan självständiga (eller obegränsade) utskottsinitiativ och osjälvständiga (eller begränsade) utskottsinitiativ. Med den senare kategorin avses den möjlighet som utskotten alltid har haft att inom

<sup>18</sup> Jfr 10 kap. 4 § RO och vad som sagts ovan om beredningskravet för utskott i vissa fall.

<sup>19</sup> Jfr 11 kap. 5 § RO: ett ärende i vilket ett utskott har lämnat ett betänkande eller ett utlåtande ska återförvisas till detta eller ett annat utskott, om en tredjedel av de röstande ledamöterna röstar för det.

<sup>20</sup> Bestämmelsen innebär att talmannen, om han eller hon finner att ett yrkande strider mot någon grundlag eller mot RO, ska vägra ställa proposition. Om kammaren begär proposition ska saken hänvisas till och avgöras av konstitutionsutskottet; om utskottet anser att yrkandet inte strider mot grundlag eller RO är talmannen bunden av detta och ska ställa proposition.

ramen för ett till utskottet hänvisat ärende i sitt betänkande framföra ett annat förslag än det som lämnas i ärendet. Skillnaden mellan självständiga och osjälvständiga initiativ är av betydelse främst eftersom den självständiga initiativrätten disponeras endast av utskottsmajoriteten. Om ett förslag väcks inom ett utskott om att utskottet ska använda sin (självständiga) initiativrätt men detta förslag inte får stöd av utskottets majoritet, kan förslagsställarna som nämnts inte väcka frågan i kammaren genom en reservation. Till ett utskottsbetänkande med anledning av ett från kammaren remitterat ärende kan en minoritet däremot alltid reservera sig och därigenom föra alternativa förslag inom ramen för ärendet till kammaren. Detta gäller både om utskottets majoritet har lämnat ett annat förslag än det som lämnades i ärendet (ett s.k. osjälvständigt initiativ) och om majoriteten valt att inte göra det. I denna uppföljning och utvärdering avses med utskottsinitiativ endast de självständiga initiativen.

### 2.6.2 Bakgrund till bestämmelsens införande

Utskotten hade före 1971 endast en begränsad möjlighet att vid behov göra ändringar och tillägg ”i anledning av dit hänvisade frågor”, dvs. ändringarna eller tilläggen skulle ligga inom ramen för det förslag som hänvisats till dem genom propositioner och motioner. Någon egen självständig förslagsrätt fanns dock inte, med vissa undantag, och inte heller någon rätt att föreslå så stora ombearbetningar av ett förslag att det snarast skulle innebära att ett nytt förslag lämnades till kammaren (SOU 1963:18 s. 74). De nämnda undantagen gällde konstitutionsutskottet, som på eget initiativ fick föreslå vissa ändringar i bl.a. grundlagar, och de dåvarande bevillings- och bankoutskotten.

Bland annat mot bakgrund av den fackutskottsorganisation som samtidigt föreslogs – utskottsindelningen skulle grunda sig på att utskotten ansvarar för både anslags- och lagstiftningsfrågor inom sina respektive ansvarsområden, i stället för den tidigare fördelningen av ärenden utifrån riksdagens olika statsrättsliga funktioner lagstiftning, beskattning och utgiftsreglering – anfördes det att det var naturligt att ett utskott som därmed skulle få en större överblick över och sakkunskap inom ett ämnesområde, vad gäller både lagstiftning, anslag och annat, skulle kunna se behovet av åtgärder och välja mellan och avpassa ”olika medel att förverkliga ett inom utskottet uppkommet önskemål” (SOU 1969:62 s. 81).

Redan Författningsutredningen hade föreslagit en viss utökning av s.k. ständiga utskotts förslagsrätt (SOU 1963:18 s. 75 f.). Förslaget, som inte kom att genomföras, låg enligt utredningen i linje med en strävan att på olika sätt stärka riksdagens maktställning. Grundlagberedningen instämde i detta och föreslog ”en i princip generell” rätt för ett utskott att väcka förslag i en fråga som hör till dess beredningsområde. Det var dock inte aktuellt, menade beredningen, med en ordning som innebar att en minoritet skulle få initiativrätt. För att föras vidare till kammaren skulle det därmed krävas att ett förslag samlade majoritet i utskottet.

När det gäller den föreslagna initiativrätts relation till motionsrätten resonerade beredningen kring att en utvidgad initiativrätt för utskotten öppnade för möjligheten att inskränka motionsrätten till förmån för initiativ via partirepresentanterna

i utskotten liksom att, å andra sidan, utskottsinitiativen kan sägas förlora i betydelse i samma mån som motionstiderna, särskilt den för de fristående motionerna, förlängs (SOU 1969:62 s. 82).<sup>21</sup> På ett motsvarande sätt kunde en utskottsminoritets möjligheter att lägga fram förslag i reservationer till betänkandet leda till att förslag i större utsträckning lades fram först i utskotten och inte i motioner. En sådan utveckling kunde, menade beredningen, vara olycklig eftersom den skulle innebära att alla förslag och invändningar inte blev bekanta för utskottets ledamöter före sakbehandlingen i utskottet (bet. s. 85). Någon begränsning av reservationsrätten föreslogs dock inte.

Regeringen lämnade i proposition nr 40 år 1970 förslag på en reglering av utskottens initiativrätt i enlighet med Grundlagberedningens förslag (s. 102 f.).

### 2.6.3 Uttalanden om den tänkta tillämpningen av utskottsinitiativ

I förarbetena till den ändring i RO som innebar att utskotten gavs en mer självständig rätt att väcka förslag hos riksdagen i en fråga som hör till dess beredningsområde konstateras att utskottens rätt att väcka egna förslag skulle få en begränsad betydelse i politiskt viktiga frågor under tider då regeringen kan stödja sig på en fast sammanhållen majoritet i riksdagen (SOU 1969:62 s. 81 f.). Under tider då regeringens stöd är svagare skulle det emellertid kunna tänkas förhålla sig annorlunda. I betänkandet anförs bl.a. följande:

Det kan då sägas vara viktigt för effektiviteten i regeringens verksamhet att riksdagens möjligheter att påverka regeringspolitiken blir begränsad i varje fall på det sättet att riksdagen inte vid vilket tillfälle som helst kan ingripa i denna. Detta kan vara av betydelse för hur åtråvärd regeringsmakten är utan riksdagsmajoritet och därmed för möjligheten att besätta regeringsposterna. En viss begränsning av möjligheterna till politiska initiativ inom riksdagen kan alltså vara ett naturligt inslag i fördelningen av befogenheter mellan riksdagen och regeringen.

Vidare anförs bl.a. följande:

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

I propositionen anförde regeringen att det endast i sällsynta undantagsfall torde komma i fråga att utskott använder sin initiativrätt till att "under en session ånyota upp en redan under samma session avgjord fråga" (prop. 1970:40 s. 129).

<sup>21</sup> Frågor om förslagsrätten i övrigt behandlades dock inte i detta sammanhang, se vidare Grundlagberedningens slutbetänkande Ny regeringsform, ny riksdagsordning (SOU 1972:15 s. 267 f.).

Vid beredningen av propositionen ansåg konstitutionsutskottet att utskottens självständiga initiativrätt innebar en principiellt viktig nyhet som skulle kunna förbättra riksdagens arbetsmöjligheter (bet. KU 1970:27 s. 7). Utskottet förutsatte emellertid att de nya befogenheterna skulle användas med varsamhet. Ärenden borde enligt utskottet fortfarande normalt väckas genom proposition eller motion, och politisk enighet borde eftersträvas i de fall där initiativrätten aktualiserades. Den uttalade ambitionen om politisk enighet innebar också att utskottet avstyrkte motionsyrkanden om att det för ett utskottsinitiativ skulle räcka med stöd av en minoritet om en tredjedel av utskottets ledamöter.

Frågan om utformningen av bestämmelsen om utskottsinitiativ var föremål för övervägande också under 1990-talet. I motioner om minoritetsskydd i utskotten begärdes bl.a. att utskottens initiativrätt skulle förutsätta stöd av en kvalificerad majoritet inom utskottet (ett förslag genom utskottsinitiativ skulle enligt motionerna kräva fem sjättedels majoritet, och utskottet skulle därmed inte kunna besluta om ett förslag med utnyttjande av sin initiativrätt om en sjättedel av utskottets ledamöter motsatte sig det).<sup>22</sup> Det anfördes att utskottsmajoriteter allt oftare använde initiativrätten ”till att driva igenom politiskt kontroversiella förslag utan normalt beredningsunderlag”. Konstitutionsutskottet anförde att utskottens initiativrätt stärker riksdagens ställning och underlättar dess arbetsmöjligheter. Vidare utgick utskottet från att utskottens initiativrätt, både allmänt och i grundlagsärenden, även fortsättningsvis skulle begagnas med varsamhet och att politisk enighet skulle eftersträvas i de fall där initiativ skulle komma i fråga. Utskotten förutsattes vara restriktiva med att själva arbeta fram mer omfattande förslag utan beredning inom Regeringskansliet. Motionerna avstyrktes.<sup>23</sup>

#### **2.6.4 Särskilt om finansutskottets initiativrätt och budgetrelaterade utskottsinitiativ**

##### **Finansutskottets initiativrätt och ett särskilt beredningskrav för övriga utskott**

För finansutskottet gäller, utöver den initiativrätt som alla utskott har inom sitt beredningsområde, enligt 9 kap. 16 § andra stycket RO som nämnts också att utskottet i ekonomisk-politiskt syfte får väcka förslag även i ett ämne som hör till ett annat utskotts beredningsområde. Bestämmelserna om finansutskottets utvidgade förslagsrätt infördes samtidigt som bestämmelserna om rambeslutsmodellen, dvs. den 1 januari 1996 (förs. 1993/94:TK1 och förs. 1993/94:TK2, bet. 1993/94:KU18). Riksdagsutredningen anförde att det är naturligt att de ekonomisk-politiska frågorna tas upp till behandling i finansutskottet, oavsett om det sker med anledning av budgetpropositionen eller någon annan proposition med ekonomisk-politiskt syfte. Det borde därför klargöras att det ligger inom finansutskottets beredningsområde att förelägga riksdagen förslag med ekonomisk-politiskt syfte även om det berör ett annat utskotts beredningsområde (förs.

<sup>22</sup> Se bl.a. motionerna 1994/95:K206 och 1997/98:K227 yrkande 2, båda av Anders Björck m.fl. (M).

<sup>23</sup> Bet. 1995/96:KU6, bet. 1996/97:KU26 och bet. 1997/98:KU26.

1993/94:TK1 s. 34). Det får, anför det, förutsättas att finansutskottet om möjligt dessförinnan har tagit kontakt med det utskott inom vilket beredningsområde ärendet hör.

Av 10 kap. 4 § andra stycket RO följer vidare att finansutskottet ska ges tillfälle att yttra sig innan ett utskott helt eller delvis tillstyrker ett motionsförslag eller väcker ett förslag genom utskottsinitiativ om förslaget kan innebära mer betydande framtida återverkningar på de offentliga utgifterna och inkomsterna.<sup>24</sup> När förslaget lämnades angavs att avsikten i första hand var att se till att finansutskottet får information om sådana förslag (förs. 1993/94:TK1 s. 64).

#### **Rambeslutsprocessen och utskottsinitiativ**

I 9 kap. 5 § RO anges att regeringen ska lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter det kommande budgetåret (jfr 9 kap. 3 § RF). Endast om det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmaste budgetåret lämnas efter budgetpropositionen (tredje stycket).

I 9 kap. 6 § RO regleras möjligheten att lämna propositioner med förslag till ändring i statens budget, s.k. ändringsbudgetar. Huvudregeln är att det får ske två gånger per budgetår och att det då ska göras i anslutning till budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen (tilläggsbestämmelse 9.6.1). Endast om regeringen anser att det finns särskilda skäl får en proposition lämnas med förslag till ändringar i statens budget vid andra tillfällen (9 kap. 6 § andra stycket RO).

I 11 kap. 18 § RO regleras rambeslutsprocessen som innebär att statens budget för det närmaste budgetåret beslutas av riksdagen i två steg. Det första steget innebär att riksdagen efter beredning i finansutskottet beslutar om utgiftsramar för de 27 utgiftsområdena och beräknar inkomsterna på statens budget. Beslutet fattas genom ett enda beslut och inom en enda omröstning. Om två eller flera partier ska kunna gå samman i en gemensam ståndpunkt måste de alltså vara eniga på alla punkter som beslutet omfattar. I det andra steget beslutas om anslagen och om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden inom varje utgiftsområde. Beredningen sker för varje utgiftsområde i ansvarigt utskott (jfr RO:s tilläggsbestämmelse 7.5.1 och bilaga). De ramar som beslutas i det första steget i processen är bindande vid beredningen på det sättet att de inte får överskridas. Även anslagen inom varje utgiftsområde beslutas genom en enda omröstning i utskottet. Det andra steget i budgetbehandlingen avslutas med debatter och beslut med anledning av utskottens förslag i budgetbetänkandena som behandlar de olika utgiftsområdena.

Frågan om huruvida bestämmelserna om rambeslutsprocessen innebar en begränsning i rätten att väcka utskottsinitiativ i visst fall prövades i december 2013.

---

<sup>24</sup> Ett exempel på när finansutskottet har valt att yttra sig med tillämpning av denna bestämmelse är finansutskottets yttrande till arbetsmarknadsutskottet våren 2011 om ändringar i arbetslöshetsförsäkringen (yttr. 2010/11:FiU5y).

I budgetpropositionen för 2014 hade det föreslagits en höjning av den nedre skiktgränsen för uttaget av statlig inkomstskatt. Efter att finansutskottet ställt sig bakom förslaget bifölls det av riksdagen (fyra reservationer lämnades mot förslaget). Dagen efter riksdagens beslut väcktes ett förslag till initiativ i finansutskottet om att återställa skiktgränsen, vilket senare ledde fram till ett utskottsinitiativ (bet. 2013/14:FiU16). Talmannen ansåg emellertid att yrkandet i betänkandet stred mot 11 kap. 18 § RO och vägrade att ställa proposition. Talmannen uttalade bl.a. att det inte finns något uttryckligt förbud mot den föreslagna typen av ändring av rambeslutet men att lagtextens ordalydelse med styrka talar för att avsikten varit att det inte ska vara möjligt att delvis ändra rambeslutet i efterhand på det nu föreslagna sättet. Frågan hänvisades till konstitutionsutskottet för avgörande. Utskottets majoritet konstaterade att det inte finns något uttryckligt förbud i RO mot att riksdagen fattar ett beslut som innebär att inkomsterna på statens budget skulle avvika från den beräkning av inkomsterna som fastställts i det första steget. Utskottet framhöll också att det för inkomstsidan, till skillnad från utgiftssidan, saknas en reglering av den fortsatta budgetprocessen efter det att beräkningen av inkomsterna fastställts. Dessutom framhölls att förslaget måste anses ligga inom ramen för syftet med rambeslutsmodellen och praxis eftersom det innebär en förstärkning av de offentliga finanserna (bet. 2013/14:KU32). Riksdagen beslutade senare i enlighet med förslaget till utskottsinitiativ i finansutskottets betänkande.

Hanteringen av budgetrelaterade utskottsinitiativ vid sidan av den ordinarie budgetprocessen behandlades av Kommittén om en tydligare budgetprocess i betänkandet En sammanhållen budgetprocess (SOU 2017:78 s. 59 f.). Kommittén gjorde bl.a. bedömningen att ett utskott inte bör väcka förslag om att ändra besluten för närmast följande budgetår efter att riksdagen har fattat beslut enligt 11 kap. 18 § RO. Kommittén föreslog vidare att utskott ska få väcka förslag om ändringar i statens budget för löpande budgetår endast om det finns särskilda skäl. Syftet med att uppställa samma krav som för regeringen (särskilda skäl) var bl.a. att säkerställa att ändringar av en beslutad budget sker i ordnade former och att principen om en fullständig och samlad budgetprocess upprätthålls. Flera ledamöter reserverade sig mot kommitténs bedömningar och förslag (s. 79 f.). Någon samsyn uppnåddes således inte i kommittén i denna fråga.

För att hantera konsekvenser av covid-19-pandemin och åtgärder som vidtagits för att hindra smittspridning lämnade regeringen under riksmötet 2019/20 och 2020/21 ett stort antal ändringsbudgetar utöver de ordinarie, s.k. extra ändringsbudgetar. Finansutskottet har både i samband med behandlingen av sådana propositioner och i separata betänkanden beslutat om budgetrelaterade utskottsinitiativ. Det har rört sig om både tillkännagivanden och förslag till ändringar i statens budget (anslag och bemyndiganden m.m.).

Det finanspolitiska rådet har i sin årliga rapport Svensk finanspolitik 2021 uttryckt oro för en utveckling med utskottsinitiativ som försvagar riksdagens budgetprocess. Utöver initiativet från 2013 tar rådet upp två utskottsinitiativ<sup>25</sup> från 2020 och 2021 som enligt rådet utgör avsteg från principen att budgeten ska behandlas samlat, och rådet påpekar att det senare dessutom innebar en ofinansierad utgiftsökning.<sup>26</sup> I finansutskottet hålls årligen en öppen utfrågning med anledning av finanspolitiska rådets årliga rapport. En utfrågning hölls den 20 maj 2021 med anledning av rapporten 2021.<sup>27</sup>

### 2.6.5 Något om den praktiska hanteringen av förslag till utskottsinitiativ

Frågan om ett utskottsinitiativ kan väckas genom en gemensam diskussion inom utskottet eller efter ett förslag av en eller flera ledamöter. Ett förslag kan lämnas både muntligt och skriftligt.

Skriftliga förslag ska inte diarieföras eftersom de utgör utskottsinterna handlingar, men det förekommer att de biläggs utskottets protokoll.<sup>28</sup> I protokollet anges att ett förslag till initiativ har väckts i en viss fråga. Om ett skriftligt förslag leder till att utskottet beslutar om ett initiativ ska en eventuell skrivelse med förslag enligt Riksdagsförvaltningens handbok för utskottskanslierna arkiveras i det ärende som betänkandet avser.

Normalt bordläggs frågan om ett eventuellt utskottsinitiativ till ett kommande sammanträde. En sådan bordläggning kan ske en eller flera gånger.<sup>29</sup> Vid dessa sammanträdestillfällen kan frågan om ett initiativ diskuteras inom utskottet, och utskottet (majoriteten) kan också besluta om utredningsåtgärder på samma sätt som vid beredningen av ärenden, exempelvis att ge kansliet i uppdrag att ta fram en kansliPM, bjuda in statsråd eller myndighetsföreträdare för informationslämning eller för att lämna synpunkter. Sådana upplysningar och yttranden är endast obligatoriska i de fall utskottet avser att besluta om ett initiativ i vilket det föreslås att riksdagen ska anta eller ändra en lag eller som påverkar statens budget (10 kap. 4 § RO).<sup>30</sup>

Utskottets majoritet beslutar huruvida utskottet ska ta ett initiativ eller inte. Detta protokollförs vanligen med orden att "utskottet beslutar att inte ta något initiativ

<sup>25</sup> Bet. 2019/20:FiU49 och bet. 2020/21:FiU46.

<sup>26</sup> Se rapporten Svensk Finanspolitik 2021 s. 117 f.

<sup>27</sup> Utfrågningen finns tillgänglig på webb-tv på riksdagens webbplats:  
[https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/öppen-utfrågning/öppen-utfrågning-om-finanspolitiska-radets\\_H8C220210520ou1](https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/öppen-utfrågning/öppen-utfrågning-om-finanspolitiska-radets_H8C220210520ou1).

<sup>28</sup> Det bör dock noteras att utskottets protokoll offentliggörs i samband med justeringen och att det inklusive bilagor utgör en allmän handling.

<sup>29</sup> I redovisningen av kartläggningen framgår vid hur många tillfällen frågan om ett föreslaget initiativ normalt bereds i utskottet.

<sup>30</sup> Om utskottet finner synnerliga skäl emot det behöver inte upplysningar och yttranden inhämtas. Om utskottet inte har inhämtat upplysningar eller yttranden trots att förutsättningarna för detta är uppfyllda, ska utskottet i sitt betänkande redovisa skälen för detta.



med anledning av förslaget om...” eller att ”utskottet beslutar att ta ett initiativ om...”. Den senare anteckningen förekommer normalt i samband med att utskottet justerar det betänkande i vilket initiativet behandlas. Det förekommer också att protokollet innehåller en anteckning om att ”utskottet beslutar att påbörja ett beredningsarbete i syfte att ta ett utskottsinitiativ i frågan”. I dessa fall utgör frågan om ett utskottsinitiativ fortfarande inte något riksdagsärende; initiativet existerar så att säga inte innan det betänkande i vilket det behandlas justeras av utskottet.

Utskottsinitiativ tas genom ett utskottsbetänkande enligt de bestämmelser som gäller för betänkanden i allmänhet (9 kap. 16 § RO). Det kan vara ett ”eget” betänkande som bara behandlar initiativet, men det kan också vara ett betänkande som behandlar även andra frågor, t.ex. ett motionsbetänkande eller ett betänkande med anledning av en proposition eller framställning.

I betänkandet anges i sammanfattningen att utskottet har tagit ett initiativ. Detta kan exempelvis formuleras ”Utskottet föreslår med stöd av sin initiativrätt ett tillkännagivande till regeringen om...”. Under rubriken Behandlade förslag under sammanfattningen anges också exempelvis ”Utskottet lägger på eget initiativ fram ett förslag om ett tillkännagivande till regeringen om...”.

### **3 Kartläggning och iakttagelser**

#### **3.1 Resultatet av kartläggningen**

##### **3.1.1 Inledning**

Av den genomförda kartläggningen över de utskottsinitiativ som har föreslagits och beslutats sedan 1971, när möjligheten infördes för utskotten att väcka förslag i frågor inom det egna beredningsområdet, framgår att en utveckling har ägt rum när det gäller utskottens utnyttjande av initiativrätten, och att detta i många avseenden särskilt gäller under den innevarande valperioden.

I detta avsnitt redovisas några av de iakttagelser som kan göras med anledning av kartläggningen. Iakttagelserna kan sammanfattas på följande sätt:

- Antalet föreslagna och beslutade utskottsinitiativ har ökat.
- Fler utskottsinitiativ beslutas av oeniga utskott.
- Föreslagna och beslutade utskottsinitiativ förekommer oftare i vissa utskott.
- I de flesta utskottsinitiativ föreslås ett tillkännagivande till regeringen.
- De flesta utskottsinitiativ beslutas i egna betänkanden.
- Antalet beredningstillfällen med anledning av förslag om utskottsinitiativ har ökat och även förslag som inte vinner majoritet föranleder beredningsåtgärder.
- De flesta utskottsinitiativ föreslås av ledamöter från enstaka partigrupper som inte utgör regeringspartier, men dessa förslag får ofta inte stöd av utskottet.
- Många av utskottsinitiativen under de två senaste riksmötena har haft en uttrycklig koppling till coronapandemin.

I det följande utvecklas dessa iakttagelser. I samtliga fall gäller att uppgifterna om utskottsinitiativ har framgått av utskottens protokoll eller betänkanden och att det där har angetts att det är fråga om att utskottet ska utnyttja sin initiativrätt för att

väcka ett förslag hos riksdagen, eller att det annars har framstått som uppenbart att det rör sig om ett sådant initiativ. Med antalet föreslagna initiativ avses de gånger det framgår av utskottens protokoll att en fråga väckts inom ett utskott om att utskottet genom utnyttjande av sin initiativrätt ska väcka ett förslag hos riksdagen. Ett sådant förslag kan väckas gemensamt inom utskottet utan att någon viss ledamot anges som förslagsställare eller av ledamöter från en eller flera partigrupper. Med beslutade initiativ avses att ett utskott har beslutat att med utnyttjande av sin initiativrätt lämna ett förslag till riksdagsbeslut till kammaren. Ett sådant beslut tas genom justering av det betänkande där riksdagsbeslutet föreslås.

I samtliga fall utom i figur 19 och 20 gäller uppgifterna riksmöten under perioden 1971–2020/21. För perioden 1971–2003/04 har en manuell genomgång gjorts av protokollen från samtliga utskott vart tredje riksmöte. För perioden 2004/05–2020/21 har en genomgång gjorts av utskottens protokoll, betänkanden och register för samtliga riksmöten med hjälp av sökningar på riksdagens webbplats. I figur 19 och 20 avser uppgifterna riksmötena 2019/20 och 2020/21.

Några av de utskottsinitiativ som föreslogs under riksmötet 2020/21 hade inte avgjorts av respektive utskott vid riksmötets slut. Dessa förslag förekommer därmed i denna kartläggning i underlaget för föreslagna utskottsinitiativ men inte i underlaget för beslutade/ej beslutade initiativ, dvs. när respektive utskott har tagit slutlig ställning till ett förslag och då beslutat att antingen utnyttja sin initiativrätt eller att inte göra det. Detta innebär att det totala antalet observationer skiljer sig åt mellan figurena beroende på om redovisningen avser föreslagna eller beslutade/ej beslutade utskottsinitiativ. För respektive figur anges det totala antalet observationer (N) som redovisningen avser.

För fler uppgifter om metodfrågor vid kartläggningen, se bilagan till denna rapport.

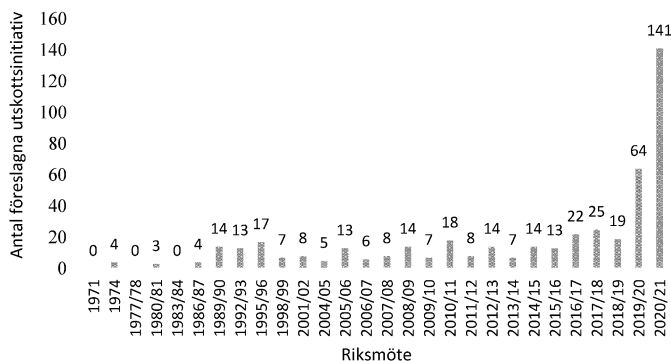
### **3.1.2 lakttagelser**

#### **Antalet föreslagna och beslutade utskottsinitiativ har ökat**

Av figur 1 och 2 framgår att antalet föreslagna och beslutade utskottsinitiativ har ökat markant under de två senaste riksmötena. Under de två senaste riksmötena väcktes förslag om utskottsinitiativ sammanlagt 64 respektive 141 gånger, från att det många tidigare riksmöten inte har förekommit alls eller endast med en handfull initiativ per riksmöte. Under hela den kartlagda perioden, fram till för två år sedan, har antalet föreslagna utskottsinitiativ sällan överstigit 20 per riksmöte.

Under de senaste riksmötena har det också blivit vanligare att förslag har väckts om att ett utskott ska ta ett initiativ utan att detta förslag sedan vunnit majoritet i utskottet. Av figur 2 framgår nämligen att av de föreslagna initiativen har andelen som lett till att utskottet beslutat om ett initiativ minskat; av de förslag som tidigare väcktes i utskotten ledde ofta ungefär hälften, många riksmöten också fler, till att utskottet beslutade om ett utskottsinitiativ. Av kartläggningen framgår att andelen förslag som inte har lett till ett utskottsinitiativ har ökat kraftigt under de två senaste riksmötena.

Figur 1. Antal föreslagna utskottsinitiativ



Kommentar: Figuren visar antalet föreslagna utskottsinitiativ per undersökt riksmöte under perioden 1971–2020/21 (N=468). Föreslagna utskottsinitiativ innebär att ett förslag till utskottsinitiativ enligt utskottets protokoll har väckts i ett utskott. Hur många av dessa som har lett till att utskottet har fattat beslut om att väcka ett utskottsinitiativ framgår av figur 2.

Figur 2. Föreslagna utskottsinitiativ fördelade på Beslutade och Ej beslutade



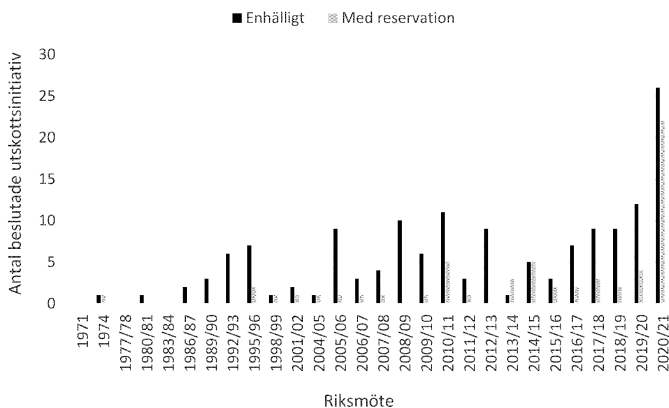
Kommentar: Figuren visar antalet föreslagna utskottsinitiativ per undersökt riksmöte under perioden 1971–2020/21 fördelat på om utskottet beslutade att ta initiativ med anledning av ett förslag (Beslutade) eller inte (Ej beslutade). Utskottsinitiativ som föreslogs under riksmötet 2020/21 men där frågan inte var avgjord vid riksmötets slut framgår inte (N=454).

### Fler utskottsinitiativ har beslutats av oeniga utskott

Med några undantag har majoriteten av de beslutade utskottsinitiativen varje riksmöte varit enhälliga (figur 3). Under flera riksmöten i början av den undersökta perioden förekom bara enhälliga beslut eller endast ett fåtal beslut som inte var enhälliga. Under några riksmöten fanns lika många beslut som var enhälliga som beslut som inte var det. Härutöver överstiger ofta antalet enhälliga beslut antalet icke enhälliga med ganska stor marginal.

Ännu under de senaste fem riksmötena överstiger antalet enhälliga beslut om utskottsinitiativ antalet beslut med reservationer med relativt god marginal – med undantag för det senaste riksmötet: under riksmötet 2020/21 är inte bara antalet beslutade initiativ väldigt mycket högre än tidigare, andelen beslut av icke eniga utskott är här väsentligen högre (av 48 initiativ beslutades 26 enhälligt och 22 med reservationer).

Figur 3. Beslutade utskottsinitiativ (Enhälliga eller Med reservation)



Kommentar: Figuren visar antalet beslutade utskottsinitiativ per undersökt riksmöte under perioden 1971–2020/21 fördelade på om beslutet var enhälligt eller om det fanns reservationer i utskottets betänkande (N=210).

### Föreslagna och beslutade utskottsinitiativ förekommer oftare i vissa utskott

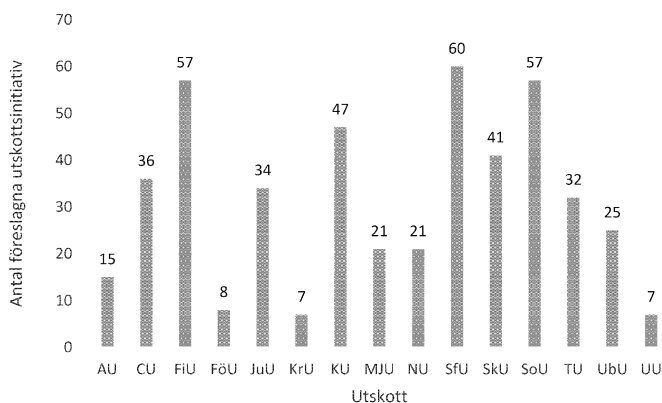
Av figur 4–6 framgår fördelningen av föreslagna utskottsinitiativ på de olika utskotten och i vilken utsträckning ett förslag har lett till att utskottet har beslutat om ett initiativ respektive om ett sådant beslut varit enhälligt eller inte.<sup>31</sup> De utskott

<sup>31</sup> Under perioden 1983–2006 ersattes civilutskottet av bostadsutskottet. 2006 bildades civilutskottet på nytt genom en sammanslagning av bostadsutskottet och lagutskottet. Dessa utskott presenteras i denna kartläggning tillsammans som civilutskottet. Arbetsmarknadsutskottet bildades inför riksmötet 1975/76 från det dåvarande inrikesutskottet, och dessa utskott presenteras här tillsammans som arbetsmarknadsutskottet.

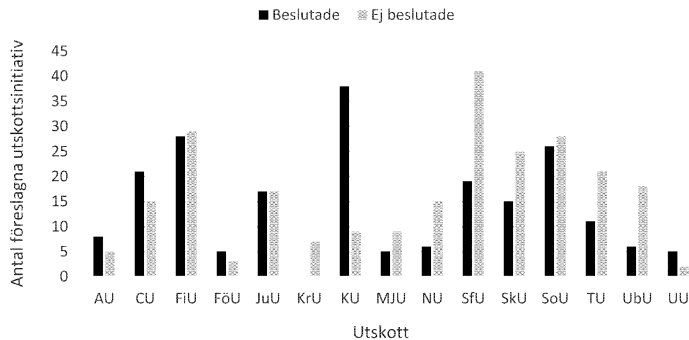
där det väcks flest förslag om utskottsinitiativ är socialförsäkringsutskottet, socialutskottet, finansutskottet och konstitutionsutskottet, medan det i utrikesutskottet, kulturutskottet och försvarsutskottet har väckts minst antal sådana förslag (figur 4).

I de flesta utskott vinner en stor del av förslagen om utskottsinitiativ inte stöd av utskottets majoritet (figur 5), och en relativt stor andel av de utskottsinitiativ som har beslutats har beslutats av oeniga utskott (figur 6). I några utskott överstiger antalet icke beslutade utskottsinitiativ antalet beslutade med stor marginal. Denna bild gäller dock inte för konstitutionsutskottet. Av de förslag som väckts i detta utskott har de allra flesta (38 av 47) resulterat i ett beslut om initiativ (figur 5). Av dessa var 35 dessutom enhälliga (figur 6). Även i detta sammanhang finns det anledning att nämna konstitutionsutskottets särskilda roll i frågor som rör riksdagen och dess organ, som innebär att många av de beslut utskottet har föreslagit med utnyttjande av sin initiativrätt inte har kunnat initieras på något annat sätt (se avsnitt 2.1.4 ovan).

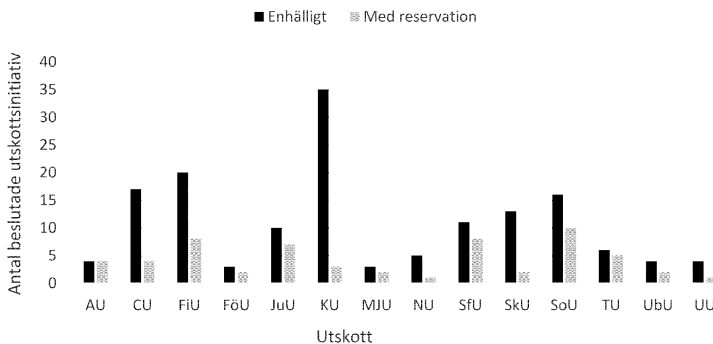
Figur 4. Föreslagna utskottsinitiativ per utskott



Kommentar: Figuren visar det totala antalet föreslagna utskottsinitiativ under de undersökta riksmötena 1971–2020/21 fördelade per utskott (N=468).

**Figur 5. Föreslagna utskottsinitiativ i utskotten (Beslutade och Ej beslutade)**

Kommentar: Figuren visar det totala antalet utskottsinitiativ under de undersökta riksmötena 1971–2020/21 fördelat på om utskottet beslutade att ta ett initiativ med anledning av ett förslag (Beslutade) eller inte (Ej beslutade) (N=454).

**Figur 6. Beslutade utskottsinitiativ i utskotten (Enhälligt eller Med reservation)**

Kommentar: Figuren visar det totala antalet utskottsinitiativ under de undersökta riksmötena 1971–2020/21 fördelat på om utskottets beslut var enhälligt eller om det fanns reservationer i utskottets betänkande (N=210).

### I de flesta utskottsinitiativ föreslås ett tillkännagivande till regeringen

I kartläggningen har också studerats närmare vilken typ av riksdagsförslag som föreslås i utskottsinitiativen (figur 7 och 8). Två kategorier av ärenden redovisas i särskilda staplar: ärenden som rör riksdagen och dess myndigheter (Riksdagsfrågor) samt budgetärenden (Budget). Vi ser här i vilken utsträckning utskotten med utnyttjande av sin initiativrätt har föreslagit att kammaren ska besluta om

exempelvis ett tillkännagivande till regeringen, en rättelse i lag eller ett bemyndigande eller ändrat anslag i samband med ett budgetbeslut.

Det är vanligast att utskottsinitiativet innebär ett förslag om ett tillkännagivande till regeringen. Näst vanligast är förslag som innebär en rättelse av en lag eller ett annat lagförslag som beslutas enhälligt. Förslag som innebär rättelser avser ofta ärenden där ett utskott har uppmärksammat någon felaktighet i en lag, såsom exempelvis en hänvisning till en paragraf som till följd av ett förbiseende i ett tidigare lagstiftningsärende har blivit fel. Till kategorin andra enhälliga lagförslag räknas begränsade lagförslag, ofta framtagna efter önskemål från och i samråd med Regeringskansliet. Hit räknas även förslag som endast innebär en ändring av ett tidigare beslutat ikraftträdandedatum. Med övriga lagförslag avses förslag till lagändringar som inte går att hänföra till någon av de andra kategorierna. Det rör sig således om ändringar i lag som föreslås av ett oenigt utskott och som inte omfattas av kategorierna Riksdagsfrågor eller Budget.

En särskild ställning intar vad som i figur 7 kallas Riksdagsfrågor. Med detta avses initiativ till lagstiftning eller tillkännagivanden till riksdagsstyrelsen, i praktiken från konstitutionsutskottet, i frågor som rör riksdagen eller dess organ. Att sådana initiativ tas av konstitutionsutskottet beror på den praxis som sedan länge innebär att regeringen i stor utsträckning avstår från att lägga fram förslag i frågor som gäller riksdagens arbetsformer m.m. (jfr avsnitt 2.1.4).

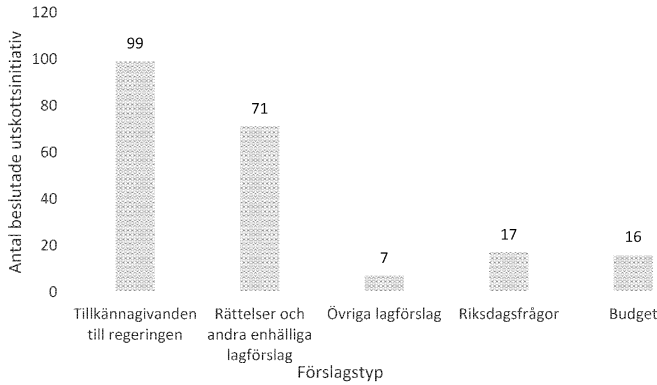
I kategorin Budget redovisas initiativ med direkt koppling till budgeten, dvs. förslag till beslut om anslag, bemyndiganden m.m.

En särskild fråga är i vilken utsträckning utskotten har utnyttjat sin initiativrätt för att lämna s.k. skarpa lagförslag som inte är av rättelsekaraktär eller som inte synes ha varit resultatet av önskemål från eller samråd med Regeringskansliet. Enligt metoden för kartläggningen har det inte ingått att titta på enskilda ärenden i sak. Vid en översiktlig genomgång av de ärenden som upptas i kategorierna Rättelser och andra enhälliga lagförslag respektive Övriga lagförslag framgår dock att sådana utskottsinitiativ inte förekommit annat än i mycket få fall. Några skarpa lagförslag som utskott har tagit initiativ till under de senaste åren har tagits inom ramen för ett ärende som hänvisats till utskottet. De utgör således inte ett utskottsinitiativ enligt 9 kap. 16 § RO.<sup>32</sup> Det har också förekommit att ett utskott har beslutat att tillsätta en utredning med en extern utredare.<sup>33</sup>

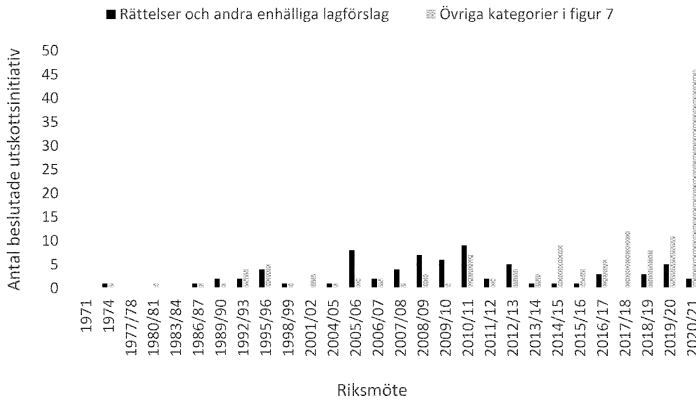
Av figur 8 framgår att andelen beslutade utskottsinitiativ som avser rättelser och andra enhälliga lagförslag har minskat över tid.

<sup>32</sup> Se civilutskottets betänkande 2019/20:CU22 Större komplementbyggnader och justitieutskottets betänkande 2020/21:JU31 Omständigheter som särskilt ska beaktas som skäl för livstids fängelse för mord.

<sup>33</sup> Socialutskottets protokoll 2020/21:57.

**Figur 7. Beslutade utskottsinitiativ (förslagstyp)**

Kommentar: Figuren visar antalet beslutade utskottsinitiativ under de undersökta riksmötena 1971–2020/21 fördelat på om det föreslagna riksdagsbeslutet har inneburit ett tillkännagivande till regeringen, rättelse av en lag eller ett annat lagförslag som beslutats enhälligt, lagförslag som inte är hänförliga till någon annan kategori (Övriga lagförslag), lagstiftning eller tillkännagivanden till riksdagsstyrelsen i frågor som rör riksdagen och dess organ (Riksdagsfrågor) respektive anslag, bemyndiganden och andra frågor med direkt koppling till budgeten (Budget) (N=210).

**Figur 8. Beslutade utskottsinitiativ (Rättelse och andra enhälliga lagförslag respektive Övriga kategorier i figur 7)**

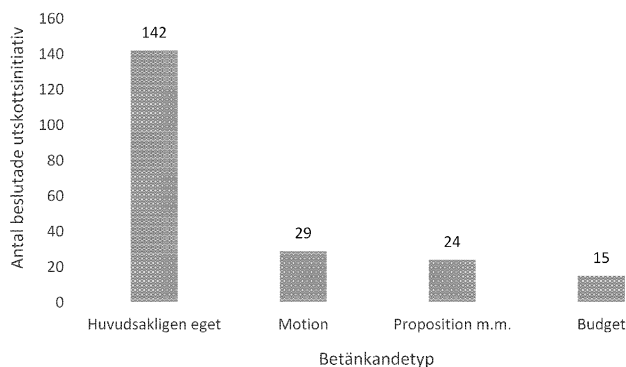
Kommentar: Figuren visar antalet beslutade utskottsinitiativ per undersökt riksmöte under perioden 1971–2020/21 fördelat på om förslaget har avsett en rättelse av en lag eller ett annat lagförslag som beslutats enhälligt eller om det har avsett någon annan kategori enligt figur 7 (N=210).



### De flesta utskottsinitiativ beslutas i egna betänkanden

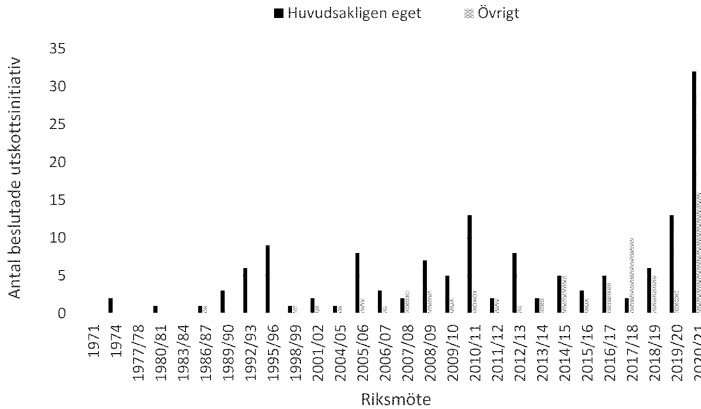
De flesta utskottsinitiativ tas inte i samband med beredningen av propositioner, motioner eller budget utan i betänkanden som bara avser initiativet eller, i vissa fall, också samtidigt behandlar enstaka motioner från allmänna motionstiden (figur 9). Av figur 10 framgår att det under de flesta riksmöten, dock inte alla, varit vanligast att utskottsinitiativ inte har beslutats i samband med beredningen av andra ärenden.

Figur 9. Beslutade utskottsinitiativ fördelat på om de beslutats i ett huvudsakligen eget betänkande eller i samband med beredningen av ett annat ärende



Kommentar: Figuren visar i vilken typ av betänkande utskottsinitiativ har beslutats under de undersökta riksmötena 1971–2020/21 (N=210). I kategorin Huvudsakligen eget ingår betänkanden som enbart behandlat ett utskottsinitiativ och utskottsinitiativ som har behandlats tillsammans med ett fåtal motioner från allmänna motionstiden. I Motion ingår betänkanden som i huvudsak behandlar motioner från allmänna motionstiden och i Proposition m.m. betänkanden i vilka utöver propositioner också exempelvis skrivelser och redogörelser har behandlats. I Budget ingår betänkanden som i huvudsak behandlar budgetpropositioner och ändringsbudgetar samt vissa andra frågor med direkt koppling till budgeten.

Figur 10. Beslutade utskottsinitiativ (Huvudsakligen eget och Övrigt)

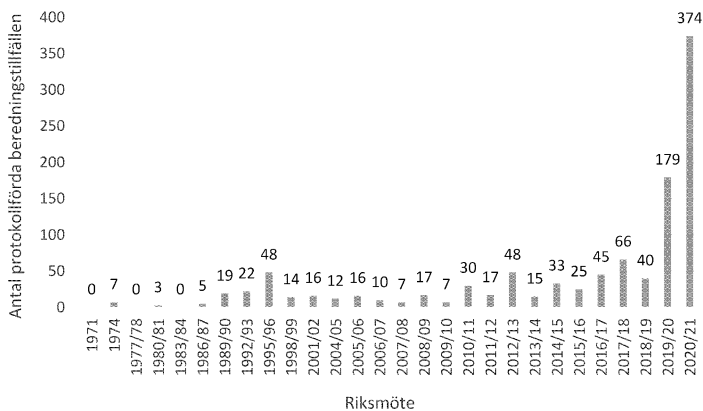


Kommentar: Figuren visar i vilken utsträckning utskottsinitiativ under de undersökta riksmötena 1971–2020/21 har beslutats i ett "eget" betänkande som behandlade bara utskottsinitiativet eller i ett betänkande som också behandlade ett fåtal motioner från allmänna motionstiden (Huvudsakligen eget) respektive i samband med beredningen av andra ärenden (Övrigt) (N=210). I den senare kategorin ingår budgetbetänkanden, motionsbetänkanden och betänkanden där propositioner m.m. bereds (jfr figur 9).

#### Antalet beredningstillfällen med anledning av förslag om utskottsinitiativ ökar och även förslag som inte vinner majoritet föranleder beredningsåtgärder

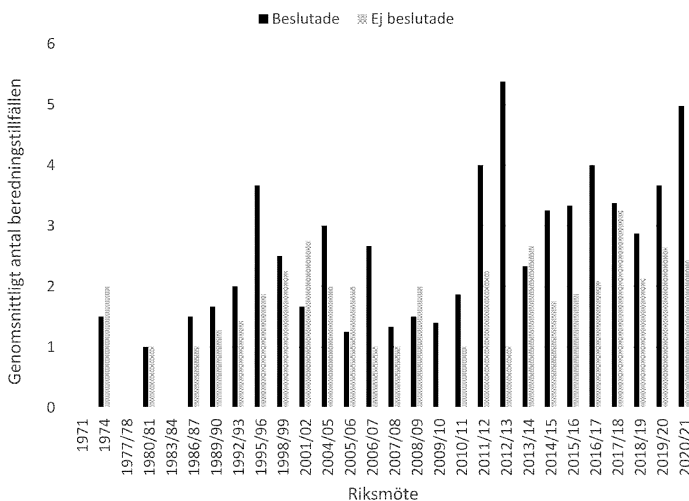
När en fråga väcks i ett utskott om att utskottet ska väcka ett förslag med utnyttjande av sin initiativrätt kan utskottet besluta att bordlägga frågan och ta upp den på nytt vid ett eller flera sammanträdestillfällen. Av figur 11 framgår utvecklingen av antalet sådana protokollförda beredningstillfällen. Att antalet beredningstillfällen har ökat kraftigt under de två senaste riksmötena är en naturlig följd av att antalet förslag till initiativ har ökat under denna period. Av figur 12 framgår det genomsnittliga antalet beredningstillfällen över tid, fördelat på om förslaget ledde till att utskottet tog ett initiativ eller inte. Av figuren följer att förslag som resulterar i att utskottet beslutar att ta ett initiativ ofta i genomsnitt bereds vid fler tillfällen än de förslag som inte får stöd av utskottets majoritet. Under några riksmöten är förhållandena dock de motsatta, så att förslag som inte sedan resulterar i ett beslut om utskottsinitiativ i genomsnitt bereds vid fler tillfällen, och under några riksmöten är fördelningen relativt jämn.

Figur 11. Protokollförda beredningstillfällen för föreslagna utskottsinitiativ



Kommentar: Figuren visar det totala antalet protokollförda beredningstillfällen för utskottsinitiativ per undersökt riksmöte under perioden 1971–2020/21 (N=1 075).

Figur 12. Genomsnittligt antal beredningstillfällen fördelat på Beslutade och Ej beslutade utskottsinitiativ

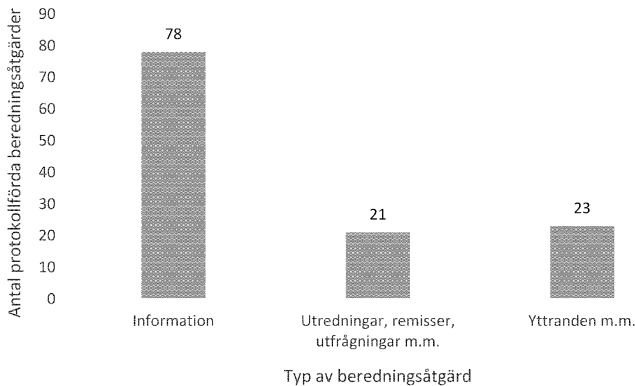


Kommentar: Figuren visar det genomsnittliga antalet protokollförda beredningstillfällen per utskottsinitiativ under undersökta riksmöten under perioden 1971–2020/21 baserat på om utskottet beslutade att ta ett utskottsinitiativ

(Beslutade) respektive om utskottet inte beslutade att ta ett initiativ (Ej beslutade). Uppgifterna baseras på antalet föreslagna utskottsinitiativ där respektive utskott har beslutat att ta ett initiativ eller att inte göra det (jfr figur 2 där N=454).

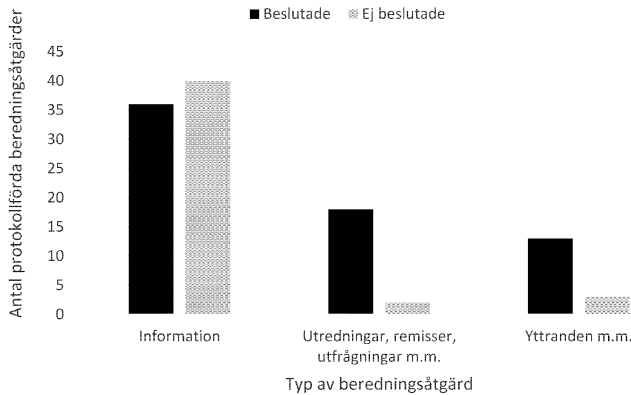
Den vanligaste beredningsåtgärden är att utskottet inhämtar information, ofta genom att bjuda in statsråd eller representanter för t.ex. Regeringskansliet, myndigheter eller organisationer (figur 13). Av figur 14 framgår att även förslag som inte resulterar i att utskottet sedermera beslutar att väcka ett förslag genom utskottsinitiativ i stor utsträckning föranleder sådan informationsinhämtning.

**Figur 13. Protokollförda beredningsåtgärder med anledning av föreslagna utskottsinitiativ**



Kommentar: Figuren visar vilken typ av beredningsåtgärder som har protokollförts under de undersökta riksmötena 1971–2020/21 (N=122). I kategorin Information ingår de tillfällen då utskottet med hänvisning till ett föreslaget utskottsinitiativ har inhämtat information t.ex. genom att bjuda in företrädare för regeringen, Regeringskansliet eller en myndighet till ett sammanträde. I kategorin Utredningar, remisser, utfrågningar m.m. ingår de mer omfattande beredningsåtgärder som har vidtagits av utskottet med anledning av ett förslag till utskottsinitiativ, exempelvis när utskottet har hållit en offentlig utfrågning, begärt ett utredningsunderlag från en extern aktör eller inhämtat remissynpunkter på ett förslagsutkast. I kategorin Yttranden m.m. ingår de tillfällen där utskotten har gett andra utskott tillfälle att yttra sig över ett förslag till utskottsinitiativ, vilket oftast kombineras med andra beredningsåtgärder.

Figur 14. Protokollförda beredningsåtgärder fördelat på Beslutade och Ej beslutade utskottsinitiativ

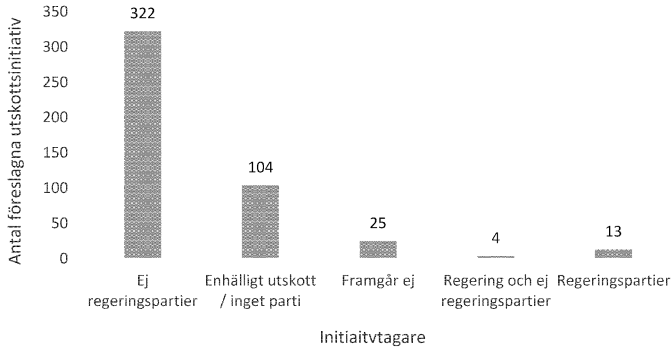


Kommentar: Figuren visar vilken typ av beredningsåtgärder som enligt protokollen för de undersökta riksmötena 1971–2020/21 har vidtagits med anledning av förslag om utskottsinitiativ, fördelat på om utskottet beslutade att ta initiativ (Beslutade) eller inte (Ej beslutade) (N=112). Utskottsinitiativ som föreslogs under riksmötet 2020/21 men där utskottet när kartläggningen avslutades ännu inte hade fattat beslut om att ta ett initiativ eller inte omfattas av figur 13 men inte av figur 14.

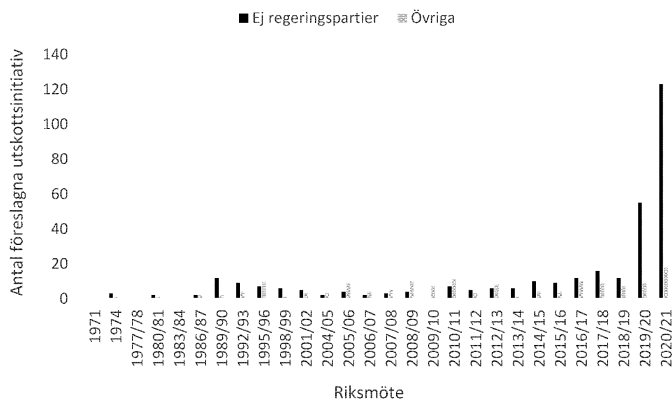
### De flesta utskottsinitiativ föreslås av ledamöter från enstaka partigrupper som inte är regeringspartier, men dessa förslag får ofta inte stöd av utskottet

I figur 15 och 16 studeras närmare vem eller vilka ledamöter som enligt utskottets protokoll har väckt en fråga om att utskottet ska ta ett utskottsinitiativ. Av figurerna framgår att flest förslag till initiativ har väckts av ledamöter från partigrupper som inte samtidigt är regeringspartier. Detta gäller inte minst under de två senaste riksmötena. Det är också relativt vanligt att frågan om utskottsinitiativ väcks gemensamt inom ett utskott utan att någon viss ledamot står som förslagsställare. Sådana förslag har också alltid resulterat i att utskottet har tagit initiativ i frågan (figur 18).

När frågan inte har väckts gemensamt inom ett utskott är det vanligare att frågan väcks av ledamöter som tillhör en enskild partigrupp än att ledamöter från flera partigrupper går samman om ett gemensamt förslag (figur 17). Förslag som väcks av ledamöter från en partigrupp får mer sällan stöd av utskottets majoritet, medan förslag som väcks gemensamt av ledamöter från fler partigrupper i högre utsträckning resulterar i att utskottet beslutar att ta ett initiativ (figur 18).

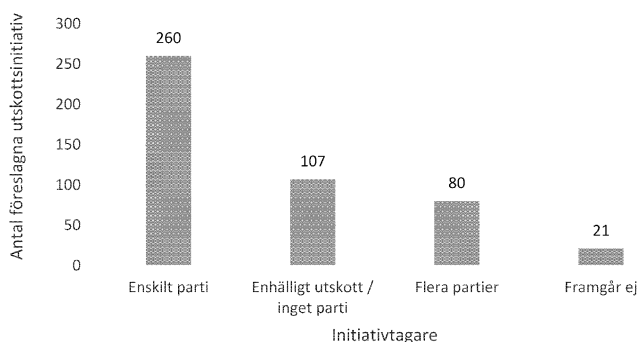
**Figur 15. Initiativtagare föreslagna utskottsinitiativ fördelat på typ av initiativtagare**

Kommentar: Figuren visar initiativtagare till föreslagna utskottsinitiativ under de undersökta riksmötena 1971–2020/21 (N=468). I kategorin Enhälligt utskott/inget parti ryms de utskottsinitiativ där det framgår av protokollen eller betänkandet att en fråga om ett utskottsinitiativ har väckts gemensamt inom ett utskott och de gånger utskottet har beslutat att ta ett initiativ utan att det anges om förslaget väcktes av ett enskilt parti. Inom kategorin Framgår ej ryms de förslag till utskottsinitiativ som enligt protokollet har väckts av ett eller flera enskilda partier men där det inte anges vilket eller vilka.

**Figur 16. Initiativtagare till föreslagna utskottsinitiativ (Ej regeringspartier respektive Övriga)**

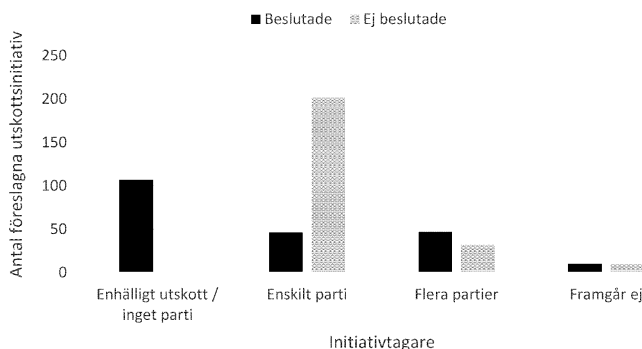
Kommentar: Figuren visar initiativtagare till föreslagna utskottsinitiativ under de undersökta riksmötena 1971–2020/21 baserat på om förslaget kom från ett parti eller flera partier som inte var en del av regeringen (Ej regeringsparti) eller om det kom från någon av de övriga klassificeringarna i figur 15 (N=468).

**Figur 17. Initiativtagare till föreslagna utskottsinitiativ (Enhälligt, Enskilt, Flera partier, Framgår ej)**



Kommentar: Figuren visar om förslag till utskottsinitiativ under de undersökta riksmötena 1971–2020/21 har väckts gemensamt inom ett utskott eller utan att det anges om förslaget väcktes av något enskilt parti (Enhälligt/inget parti), av ett enskilt parti, av flera partier eller om det av protokollen går att utläsa att förslaget väcktes av ett eller flera partier men inte vilket eller vilka (Framgår ej) (N=468).

**Figur 18. Initiativtagare till föreslagna utskottsinitiativ (Beslutade och Ej beslutade)**

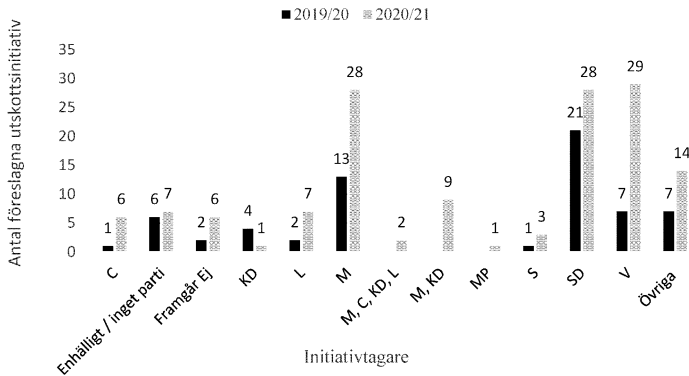


Kommentar: Figuren visar om ett förslag till utskottsinitiativ under de undersökta riksmötena 1971–2020/21 har väckts gemensamt inom ett utskott eller utan att det anges om förslaget väcktes av något enskilt parti (Enhälligt/inget parti), av ett enskilt parti, av flera partier eller om det av protokollen framgår att förslaget väcktes av ett eller flera partier men inte vilket eller vilka, fördelat på om utskottet beslutade att ta ett initiativ (Beslutade) eller inte (Ej beslutade) (N=454).

Av figur 19 framgår vilken partigrupp eller partigruppskonstellation som väckt förslag om utskottsinitiativ under de två senaste riksmötena. Av figuren framgår att när ledamöter från endast en partigrupp väckte ett förslag var förslagsställarna

oftast ledamöter från Vänsterpartiet, Moderaterna eller Sverigedemokraterna. Ledamöter från Moderaterna förekommer också i flest fall som förslagsställare tillsammans med ledamöter från andra partigrupper.

Figur 19. Initiativtagare till utskottsinitiativ 2019/2020 och 2020/21 (parti och partikonstellationer)



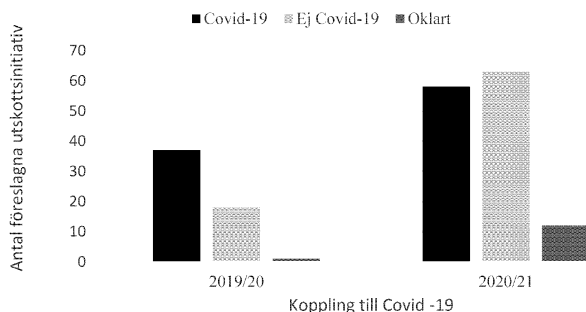
Kommentar: Figuren visar vilket parti, huvudsakliga partikonstellationer eller övriga som har väckt ett förslag till utskottsinitiativ under riksmötena 2019/20 och 2020/21 (N=205). Med Övriga avses andra, mer sällan förekommande partikonstellationer.

### Många utskottsinitiativ under de två senaste riksmötena har haft en koppling till coronapandemin

Slutligen framgår av figur 20 att de flesta förslag till utskottsinitiativ som väcktes under riksmötet 2019/20 hade en koppling till den pågående coronapandemin. Andelen pandemirelaterade föreslagna initiativ var fortfarande hög under riksmötet 2020/21, men då var fördelningen mer jämn mellan förslag med respektive utan uttrycklig pandemikoppling.



Figur 20. Föreslagna utskottsinitiativ med koppling till covid-19



Kommentar: Figuren visar antalet föreslagna utskottsinitiativ under coronapandemin (från och med mitten av februari 2020) klassificerat på om förslaget hade en tydlig koppling till pandemin (Covid-19), om det var otydligt huruvida förslaget var kopplat till pandemin (Oklart) samt om utskottsinitiativet inte hade någon koppling till pandemin och/eller pandemihanteringen (Ej Covid-19) (N=189).

### 3.2 Tillämpningen av utskottsinitiativ i förhållande till förslagsrätten i övrigt

#### 3.2.1 Inledning

Riksdagsärenden kan, som redovisats mer i detalj ovan, enligt 9 kap. RO väckas utöver av utskotten genom utskottsinitiativ av regeringen genom propositioner och skrivelser, av riksdagsledamöter genom motioner och av vissa riksdagsorgan genom framställningar och redogörelser. Dessutom kan ärenden väckas bl.a. genom dokument från EU.

I det följande beskrivs hur utskottsinitiativen och dessa andra förslagsmöjligheter kan sägas förhålla sig till varandra, och vissa iakttagelser görs med anledning av resultatet av kartläggningen.

#### 3.2.2 Propositioner och skrivelser

De flesta lagar som antas av riksdagen har föreslagits av regeringen i *propositioner*. Den grundläggande ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen innebär att regeringen styr riket och att riksdagen beslutar om bl.a. lagstiftning, beslut som alltså till övervägande del har föreslagits av regeringen. I den mån riksdagen antar lagar på förslag av utskott som har utnyttjat sin initiativrätt skulle denna initiativrätt kunna sägas påverka regeringens förslagsrätt – och ytterst till och med förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Det skulle dessutom kunna få konsekvenser på kvaliteten av lagstiftningen med hänsyn till att utskotten inte har tillgång till utredningsresurser eller biträde av ett regeringskansli med sakkompetens, rutiner och erfarenhet av att bereda lagstiftningsärenden. Som kartläggningen har visat innebär de allra flesta utskottsinitiativ emellertid inte förslag på lagändringar, och av de som gör det avser merparten ändringar av rättelsekaraktär eller ändringar som synes ha tagits fram efter kontakter med

Regeringskansliet. Sådana förslag torde inte kunna anses påverka regeringens möjligheter att driva sin politik genom att lämna förslag på lagändringar till riksdagen. I detta sammanhang kan erinras om de förarbetsuttalanden som förutsåg att utskotten skulle få begränsade möjligheter att lägga fram mer övergripande förslag: ”Det kan emellertid betvivlas att just en rätt för utskotten att föra fram fristående förslag skulle nämnvärt försvaga regeringens makt. [...] Redan avsaknaden av den utredningsapparat, som krävs för tillkomsten av varje mera omfattande förslag, kommer att verka avsevärt hämmande på utskottens egna initiativ. Dessa kan väntas ofta bestå i förslag till framställningar om utredning i viss angelägenhet genom regeringens försorg.” (SOU 1969:62 s. 82).

I *skrivelser* lämnar regeringen information till riksdagen (9 kap. 7 § RO). Skrivelserna innehåller inte förslag till riksdagsbeslut.

### 3.2.3 Motioner

Riksdagens ledamöter kan väcka förslag till riksdagen genom motioner på följande sätt:

- under allmänna motionstiden
- med anledning av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse (följdmotion)
- med anledning av en händelse av större vikt.

Den *allmänna motionstiden* pågår normalt under några veckor varje höst. Under denna period får motioner väckas i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning (9 kap. 11 § RO). Den allmänna motionstiden infördes med hänsyn bl.a. till förutsättningarna för riksdagsarbetet, och konstitutionsutskottet har avstyrkt motionsyrkanden om en friare motionsrätt med hänvisning bl.a. till utskottens redan höga arbetsbelastning och behov av utrymme även för beredningen av andra frågor. Det får vidare enligt utskottet förutsättas att ledamöterna använder motionsinstitutet med eftertanke (bl.a. bet. 2008/09:KU15). Frågan om en kontinuerlig motionsrätt har också varit föremål för flera utredningar, som emellertid inte har lett till någon ändring av ordningen med allmänna motionstiden.<sup>34</sup>

Ledamöter som vill väcka ett förslag hos riksdagen i en fråga som inte är föremål för riksdagens prövning genom exempelvis en proposition kan sägas ha att välja mellan att väcka en motion under allmänna motionstiden och att försöka få stöd av en utskottsmajoritet för att utskottet ska väcka förslaget med utnyttjande av sin initiativrätt. Allmänna motionstidens begränsning ligger framför allt i tiden: någon allmän motionsrätt finns inte under resten av riksmötet. Utskottsiniciativens begränsning ligger i viss mån i de olika utskottens beredningsområden; ett utskott kan med utnyttjande av sin initiativrätt bara väcka ett förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till utskottets beredningsområde. I den mån en fråga om att föreslå

<sup>34</sup> Se bl.a. Grundlagberedningens betänkande Ny regeringsform, ny riksdagsordning (SOU 1972:15) och Riksdagskommitténs betänkande Riksdagen i en ny tid (förs. 2005/06:RSS).

ett utskottsinitiativ väcks inom en partigrupp kan dock frågan tas om hand av en ledamot som sitter i det berörda utskottet.

Det skulle kunna hävdas att möjligheten att väcka förslag till utskottsinitiativ under hela riksmötet innebär en kontinuerligt pågående ”motionstid”. Skillnaden ligger dock i vissa begränsningar, dels att ett förslag endast kan väckas av en ledamot i det aktuella utskottet, dels att ett förslag inte utgör ett ärende som utskottet måste behandla. Det kan i sammanhanget noteras att det har förekommit att förslag till utskottsinitiativ har väckts samtidigt som den allmänna motionstiden pågår, att flera förslag till utskottsinitiativ som rör i stort sett samma fråga behandlats samtidigt och att förslag till utskottsinitiativ väckts i en fråga som redan väckts i ett ärende som bereds i utskottet, t.ex. i en motion som hänvisats till utskottet.

Det kan vidare noteras att ett föreslaget utskottsinitiativ ofta ägnas relativt mycket tid och uppmärksamhet jämfört med ett yrkande i en motion. Av kartläggningen framgår att förslag som vinner bifall i utskotten ofta bereds vid i genomsnitt tre–fem tillfällen i utskottet, och att motsvarande siffror för förslag som inte vinner bifall ofta är två–tre beredningstillfällen (figur 12). Också förslag som inte vinner stöd i utskottet resulterar ofta i att utskottet vidtar olika beredningsåtgärder; av figur 14 framgår att information från exempelvis regeringen eller myndigheter inhämtas till och med oftare med anledning av ett föreslaget initiativ som inte vinner stöd av utskottet än med anledning av ett förslag som resulterar i ett utskottsinitiativ.

*Följd motionsrätten* innebär en rätt att väcka ett förslag inom ramen för det ärende som följer av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse (9 kap. 12 § RO). En följdmotion ska väckas senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmälades i kammaren. Teoretiskt kan man tänka sig att en ledamot som önskar väcka ett motförslag med anledning av ett sådant huvuddokument men som missar följdmotionstiden (om det inte samtidigt råkar vara allmänna motionstiden) föreslår att ett utskott med utnyttjande av sin initiativrätt väcker samma motförslag. Det är i sådana situationer dock inte nödvändigt att tala om utskottsinitiativ; utskottets majoritet kan inom ramen för det aktuella ärendet föreslå kammaren de ändringar i huvudförslaget som den finner lämpliga. I den mån en snäv bedömning av vilka yrkanden som ska anses ligga inom ramen för ärendet gör att ett följdmotionsyrkande inte godkänts kan det dock ses som ett alternativ att föreslå för ett utskott att det med utnyttjande av sin initiativrätt ska väcka samma förslag hos riksdagen. En särskild fråga är i detta sammanhang följdmotionsrätten vid extra ändringsbudgetar. Utredningen Översynskommittén redovisade praxis för bl.a. följdmotionsrätten med anledning av ändringsbudgetar och anförde då att ett yrkande kan avse att en höjning eller sänkning av ett anslag helt eller delvis kan avslås, men att yrkandet inte får innebära ett förslag om höjning eller sänkning utöver vad som föreslås i propositionen (2012/13:URF3 s. 135 f.). Detta gäller enligt kommittén också i förhållande till föreslagna förändringar på inkomstsidan.

Det har gjorts gällande att tolkningen av vad som anses vara inom ärendets ram är alltför snäv.<sup>35</sup>

*Motioner med anledning av en händelse av större vikt* är mycket ovanliga. Normalt väcks inte mer än något enstaka sådant motionsförslag per riksmöte. Minst tio ledamöter måste stå bakom en sådan motion och händelsen ska inte ha kunnat förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller någon annan motionstid som anges i 9 kap. RO (9 kap. 15 § RO). Det kan noteras att inte någon motion med anledning av en händelse av större vikt hittills har väckts under coronapandemin – däremot har vi sett att antalet föreslagna utskottsinitiativ har ökat under de två riksmöten som sammanfallit med pandemin och att många av dessa har haft en uttrycklig koppling till pandemin (figur 1 och 20). För att ett förslag till utskottsinitiativ ska väckas fordras inte tio ledamöter eller att händelsen inte ska ha kunnat förutses eller beaktas under någon motionstid. Ett förslag till utskottsinitiativ innebär emellertid inte att det blir ett ärende i utskottet som måste behandlas, till skillnad från en motion med anledning av en händelse av större vikt som har godkänts och hänvisats till ett utskott för beredning.

### **3.2.4 Framställningar, redogörelser och ärenden som väcks genom dokument från EU**

Framställningar med förslag till riksdagsbeslut lämnas främst av riksdagsstyrelsen. Styrelsen får göra framställningar hos riksdagen dels i frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande, hör till styrelsens handläggning eller gäller den ekonomiska administrativa lagstiftningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, dels i frågor som rör styrelsens kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer (9 kap. 17 § RO och tillägsbestämmelse 9.17.2). Styrelsen får även i andra fall göra framställningar hos riksdagen i frågor som gäller riksdagen eller dess organ om framställningarna grundar sig på förslag från utredningar som styrelsen har tillsatt på riksdagens uppdrag (se avsnitt 2.1.4 ovan). Riksbankens fullmäktige och direktion, Riksdagens ombudsmän samt Riksrevisionen har också en framställningsrätt, som dock är mer begränsad. I *redogörelser* lämnas redovisningar av exempelvis vidtagna åtgärder. De innehåller inga förslag till riksdagsbeslut.

Förslag till riksdagsbeslut i sådana frågor som motsvarar riksdagsstyrelsens framställningsrätt och som inte förutsätter något riksdagsbeslut om en utredning kan också lämnas av ett utskott genom ett utskottsinitiativ – på grund av utskottens olika beredningsområden i praktiken av konstitutionsutskottet.<sup>36</sup> Initiativ har dock ofta avsett tillkännagivanden till riksdagsstyrelsen om att en fråga som rör riksdagen eller dess organ ska utredas. Konstitutionsutskottet kan på eget initiativ också föreslå lagändringar i RO och andra lagar som reglerar bl.a. riksdagsarbetets

<sup>35</sup> Se motion 2020/21:596 av Ulla Andersson m.fl. (V).

<sup>36</sup> Här kan också erinras om FiU:s rätt att i ekonomisk-politiskt syfte väcka förslag inom samtliga utskottsberedningsområden, 9 kap. 16 § andra stycket RO.

bedrivande eller riksdagen och dess organ.<sup>37</sup> Sådana förslag är emellertid ovanliga och kartläggningen har inte visat en utveckling mot fler lagförslag genom utskottsinitiativ på detta område.

Riksdagen granskar också *dokument från EU*, exempelvis om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen (9 kap. 20 § RO). Sådana ärenden kan inte initieras på andra sätt än genom att dokumentet har skickats till riksdagen från EU och talmannen efter samråd med gruppledarna bestämmer att dokumentet ska granskas av riksdagen.

### **3.3 Tillämpningen av utskottsinitiativ i förhållande till uttalanden i förarbetena om den tänkta tillämpningen**

I samband med att bestämmelsen infördes om utskottens rätt att väcka förslag hos riksdagen gjordes, som redovisats i avsnitt 2.6.3, vissa uttalanden i förarbetena om vilken funktion utskottsinitiativet skulle ha och hur bestämmelsen var tänkt att tillämpas. I det följande beskrivs hur tillämpningen av utskottsinitiativen kan sägas förhålla sig till dessa uttalanden. Även här kan vissa iakttagelser göras med anledning av resultatet av kartläggningen. De förarbeten som avses är Grundlagberedningens betänkande Ny utskottsorganisation (SOU 1969:62 s. 81 f.) och konstitutionsutskottets betänkande KU1970:27 s. 7.<sup>38</sup>

Bakgrunden till att initiativrätten infördes var den s.k. fackutskottsprincipen, som innebar att utskotten skulle ansvara för både anslags- och lagstiftningsfrågor inom sina respektive beredningsområden. Utskotten skulle därmed få en större *överblick och sakkunskap* inom ett ansvarsområde och kunde förväntas se behovet av åtgärder. Det ansågs därför naturligt att ett utskott i en sådan situation på eget initiativ skulle kunna väcka ett förslag till riksdagsbeslut. Kartläggningen visar att initiativmöjligheten har utnyttjats av i stort sett alla utskott och att utskottsinitiativ har beslutats under i princip alla riksmöten.<sup>39</sup>

Ärenden borde, även med en möjlighet till utskottsinitiativ, enligt konstitutionsutskottet fortfarande *normalt väckas genom propositioner och motioner*, möjligheten till utskottsinitiativ borde användas med *varsamhet och politisk enighet* borde eftersträvas i de fall där initiativrätten aktualiseras. Av kartläggningen framgår att utvecklingen går mot ett tydligt ökat antal utskottsinitiativ. Den uttalade ambitionen om politisk enighet återspeglas heller inte i kartläggningen av de beslutade initiativen: en stor andel av initiativen har beslutats av oeniga utskott, särskilt under den senare delen av perioden (figur 3). Särskilt tydligt är detta under

<sup>37</sup> Som exempel på när denna initiativrätt har utnyttjats av konstitutionsutskottet kan nämnas förslag om tystnadsplikt i riksdagen (bet. 2017/18:KU7) och deltagande på distans vid sammanträden i utskotten och EU-nämnden (bet. 2019/20:KU16).

<sup>38</sup> Förslagen lämnas av regeringen i proposition nr 40 år 1970, som dock endast hänvisar till Grundlagberedningens förslag och motiveringar.

<sup>39</sup> Kartläggningen visar två riksmöten där inte några utskottsinitiativ beslutades. Kartläggningen omfattar under perioden 1971–2003/04 vart tredje riksmöte, varför det under denna period kan ha förekommit fler riksmöten utan beslutade utskottsinitiativ.

det senaste riksmötet, då närmare hälften av det ovanligt stora antalet utskottsinitiativ beslutats av oeniga utskott.

*Avsaknaden av en utredningsapparat* inom riksdagen och Riksdagsförvaltningen kunde enligt förarbetsuttalandena vidare förväntas verka hämmande för utskottens möjligheter att väcka egna förslag, och de initiativ som beslutades kunde därför förväntas *i första hand avse tillkännagivanden* till regeringen. Kartläggningen har också visat att de flesta beslutade utskottsinitiativ avser tillkännagivanden till regeringen och att det i mycket liten omfattning förekommer att utskotten på eget initiativ föreslår lagändringar som inte är av rättelsekaraktär eller sker efter samråd med Regeringskansliet, vilka normalt inte torde förutsätta särskilt omfattande utredningsåtgärder. Det är dock av kartläggningen tydligt att omfattande utredningsåtgärder vidtas inom utskotten med anledning av föreslagna utskottsinitiativ – även när dessa förslag inte vinner stöd av en majoritet i utskottet – trots att de flesta sådana förslag avser tillkännagivanden och det i dessa fall inte finns något formellt beredningskrav (jfr 10 kap. 4 § RO, som föreskriver ett beredningskrav när utskottet genom ett utskottsinitiativ väcker ett förslag om en lagändring).

I förarbetena talades vidare om att det var viktigt för *effektiviteten i regeringens verksamhet* att riksdagens möjligheter att påverka regeringspolitiken skulle bli begränsade så att riksdagen inte vid vilket tillfälle som helst kan ingripa i den, och att detta kunde vara av betydelse för hur *åtråvärd regeringsmakten* är utan riksdagsmajoritet. Kartläggningen ger inte underlag för en bedömning i dessa frågor, och det är svårt att säga i vilken mån antalet utskottsinitiativ påverkar regeringens möjligheter att verka effektivt. Det kan dock som sagt konstateras att de flesta utskottsinitiativ avser tillkännagivanden och inte skarpa lagförslag.<sup>40</sup>

Slutligen anförs att om ett utskott tar initiativ till ett förslag i någon *politiskt betydelsefull fråga i strid med regeringens önskan* ”kan man nog anta att det parlamentariska läget förskjutits så, att regeringen ändock riskerar att bringas på fall. Utskottets aktion skulle alltså troligen vara ett av flera tänkbara symptom på en förtroendekris. Genom det nya kontrollinstitutet misstroendeförklaring har riksdagen också fått möjlighet att praktiskt taget när som helst ingripa mot regeringen”. I detta sammanhang kan konstateras att det parlamentariska läget i riksdagen nu är väldigt jämnt och att det under de senaste valperioderna har förekommit flera misstroendeomröstningar. Dessa har emellertid inte lett till regeringsskifte.

#### 4 Reflektioner och slutsatser

Den kartläggning som har genomförts inom ramen för denna uppföljning och utvärdering ger oss anledning att göra några reflektioner. Redovisningen av kartläggningen gör det tydligt att bestämmelserna om utskottsinitiativ till viss del har kommit att tillämpas på ett sätt som inte var avsett. Detta gäller framför allt de uttalade målen om varsamhet och enighet; antalet föreslagna och beslutade

<sup>40</sup> I kartläggningen har inte skarpa budgetförslag studerats närmare.

utskottsinitiativ har ökat kraftigt under senare tid, och det var under det senaste riksmötet nästan lika vanligt med icke enhälliga beslut som med enhälliga. Den tid och de resurser som utskotten lägger ned på utskottsinitiativ har också ökat. Kartläggningen har visat att utskott ofta kommit att såväl bereda föreslagna initiativ vid ett flertal sammanträdestillfällen som besluta om omfattande beredningsåtgärder. Detta gäller även förslag till utskottsinitiativ om tillkännagivanden, trots att det inte finns något beredningskrav för utskotten för denna typ av initiativ. Av kartläggningen framgår att den stora majoriteten av förslag till utskottsinitiativ och beslutade utskottsinitiativ rör just tillkännagivanden till regeringen.

Det ursprungliga syftet med att ge utskotten en självständig initiativrätt var att utskotten med sin sakkunskap och överblick i sakfrågorna i undantagsfall skulle kunna agera för att vidta åtgärder på egen hand när ett sådant behov uppmärksammades eller uppmärksamma regeringen på en angelägen fråga som behöver utredas. Vi har av kartläggningen sett att initiativrätten fortfarande används också i detta syfte, exempelvis för att på ett snabbt sätt rätta till uppenbara felaktigheter i lagstiftningen som orsakats av förbiseenden eller genom enhälliga tillkännagivanden uppmärksamma ett behov av utredning. Här kan också nämnas sådana fall av lagstiftningsåtgärder som vidtagits efter samråd med Regeringskansliet. I dessa fall har initiativrätten använts på det sätt som var avsett; när man har bedömt att det funnits ett behov av snabba åtgärder och det inte råder någon oenighet i frågan kan mycket vinnas av att ett utskott föreslår kammaren ett beslut på eget initiativ. Den beskrivna tillämpningen av utskottsinitiativ har många fördelar och det saknas anledning att i detta sammanhang beröra den ytterligare.

Kartläggningen har emellertid också visat att många utskottsinitiativ av ett annat slag numera både föreslås och beslutas. Kartläggningen har inte närmare analyserat de enskilda initiativen i sak, men den kraftiga ökningen av antalet initiativ och den stora andelen icke enhälliga initiativ ger ändå bilden av att utskottsinitiativen i dag används också för att, som det uttrycktes i förarbetena, föra fram förslag i politiskt betydelsefulla frågor i strid med regeringens önskan. Till detta kommer som nämnts att det ibland förekommer att förslag till utskottsinitiativ väcks samtidigt som den allmänna motionstiden pågår, att flera förslag till utskottsinitiativ som rör i stort sett samma fråga behandlas samtidigt och att förslag till utskottsinitiativ väcks i en fråga trots att ett motsvarande förslag redan har väckts i ett ärende som är föremål för beredning i utskottet, t.ex. i en motion som hänvisats till utskottet.

Det nuvarande parlamentariska läget kan säkert utgöra en förklaring till det ökade utnyttjandet av utskottens initiativrätt. Det kan uppstå en berättigad otålighet i riksdagen i de fall regeringen inte vidtar åtgärder i en fråga som en majoritet av riksdagen står bakom. Riksdagen kan ha beslutat om ett tillkännagivande som regeringen inte tillgodosett inom rimlig tid. Bristande följsamhet från regeringens sida kan således vara en förklaring till det ökade antalet initiativ. Enskilda initiativ kan möjligen också vara en följd av bristande förankring i riksdagen. Man kan samtidigt konstatera att Sverige har haft minoritetsregeringar under stora delar av

den undersökta perioden utan att detta har återspeglats i antalet utskottsmotioner. Bristande följsamhet eller förankringsarbete torde inte heller vara de enda förklaringarna till den utveckling vi ser när det gäller både antalet motioner och graden av enighet i utskotten. Ett särdrag för denna valperiod är möjligen att trots flera misstroendeförklaringar mot regeringen har något regeringsskifte inte åstadkommit i den meningen att oppositionspartier kommit i regeringsställning. Det har således funnits en majoritet för att avsätta regeringen men inte ett tillräckligt stöd för att tolerera en annan regering. Regeringen har inte heller valt att utlysa extra val med anledning av misstroendeförklaringarna. Som tidigare nämnts togs i förarbetena upp det då nya kontrollinstitutet misstroendeförklaring som en möjlighet för riksdagen att tillgripa i politiskt avgörande frågor.

Att ett förslaget utskottsmotion ofta ägnas betydligt mer uppmärksamhet, både inom utskottet och utanför riksdagen i exempelvis medierna, än ett liknande förslag som väcks genom en motion, kan möjligen leda till att utskottsmotioner uppfattas som ett attraktivt politiskt verktyg för en opposition. Ett väckt förslag till motion kan också innebära att utskottet relativt omgående beslutar att lämna ett förslag – och om inte annat att förslagsställaren uppmärksammas för förslaget – medan en motion väckt under allmänna motionstiden många gånger inte behandlas förrän många månader senare och då tillsammans med ett stort antal andra motioner.

I detta sammanhang kan erinras om fördelarna med en viss tröghet i systemet för beslutsfattandet för att skapa utrymme för nödvändig eftertanke, planering och utredning. Det kan finnas skäl för såväl regeringen som riksdagen att hålla emot den förväntan som synes finnas i det rådande samhälls- och medieklimatet på snabba reaktioner på opinionsyttringar. Ett ökat användande av motioner – även om det främst rör sig om tillkännagivanden – väcker också frågor om balansen och ansvarsfördelningen mellan den styrande och den lagstiftande makten och kan riskera att påverka hur åtråvärd regeringsmakten är utan en riksdagsmajoritet. Som uttalas i förarbetena kan det sägas vara viktigt för effektiviteten i regeringens verksamhet att riksdagens möjligheter att påverka regeringspolitiken blir begränsad i varje fall på det sättet att riksdagen inte vid vilket tillfälle som helst kan ingripa i denna. En extensiv tillämpning av motioner väcker även frågor om förhållandet till övriga förslagsrätter, inte minst motionsrätten och den allmänna motionstiden. Det kan som nämnts också noteras att möjligheten att väcka motioner med anledning av en händelse av större vikt inte har utnyttjats alls under pandemin men att många utskottsmotioner med koppling till pandemin har föreslagits och beslutats.

Utöver de mer principiella aspekterna av en ökad användning av utskottens motioner finns det i detta sammanhang också anledning att nämna de mer praktiska. Det omfattande utnyttjandet av motioner under senare tid torde påverka förutsättningarna både för planeringen av riksdagsarbetet och för resursutnyttjandet inom främst utskottskanslierna. Till skillnad från de flesta riksdags-



ärenden som behandlas i ett utskott – såsom propositioner, skrivelser och framställningar, där utskotten genom bl.a. propositionsförteckningen i god tid får information om kommande ärenden, och de motioner från allmänna motionstiden som hänvisats till utskottet och som ska behandlas senare under riksmötet eller till och med under nästa riksmöte – väcks frågor om utskottsinitiativ ofta med mycket kort varsel och med en förväntan om omedelbara och ibland inte obetydliga utredningsåtgärder.

I arbetet har vi också uppmärksammat några frågeställningar som rör tillämpningen av bestämmelserna om utskottsinitiativ i förhållande till vissa budgetfrågor. Det gäller bl.a. omfattningen av finansutskottets särskilda initiativrätt, initiativrättens förhållande till rambeslutsprocessen och vilken betydelse följdmotionsrätten vid extra ändringsbudgetar har för utnyttjandet av initiativrätten. Det har emellertid inte funnits utrymme att inom ramen för detta uppföljnings- och utvärderingsuppdrag fördjupa sig i dessa frågor.

Utskottens initiativrätt fyller en viktig funktion som enligt vår mening är angelägen att behålla och värna. Kartläggningen tydliggör emellertid en utveckling som väcker frågor om hur bestämmelsen har kommit att tillämpas. Mot bakgrund av vad kartläggningen har visat, våra iakttagelser med anledning av kartläggningen och hur den nuvarande tillämpningen av initiativrätten förhåller sig till förslagsrätten i övrigt och till den tänkta tillämpningen kan det finnas anledning att på nytt erinra om den varsamhet med vilken denna initiativrätt var avsedd att utnyttjas. En tillämpning utan denna varsamhet riskerar att negativt påverka både fördelningen av befogenheter mellan riksdagen och regeringen samt arbets- och planeringsförutsättningarna i riksdagen.

## Bilaga

### Kartläggning av tillämpningen av utskottsinitiativ – metodbeskrivning

#### *Inledning*

I uppföljnings- och utvärderingsarbetet har en kartläggning genomförts av de utskottsinitiativ som har föreslagits respektive beslutats sedan bestämmelserna om utskottsinitiativ infördes. Kartläggningen, som har bestått i en genomgång av främst utskottens protokoll och betänkanden, har i enlighet med utskottets beslut syftat till att belysa bl.a. följande frågeställningar:

- hur många gånger har förslag till utskottsinitiativ väckts, diskuterats och protokollförts över tid,
- hur många av dessa förslag har lett till ett utskottsinitiativ,
- hur har förslag till utskottsinitiativ väckts; skriftligen eller muntligen, genom ett enskilt förslag av en eller flera partigrupper eller genom diskussion inom utskottet,
- har utskottet vidtagit några utredningsåtgärder med anledning av ett förslag till utskottsinitiativ,
- vilket riksdagsbeslut har föreslagits (tillkännagivande, beslut om lagstiftning eller bemyndigande),
- när utskottsinitiativ har beslutats, var utskottet enhälligt i sitt ställningstagande,
- har utskottsinitiativet tagits i ett ”eget” betänkande eller i ett betänkande som även behandlar andra frågor.

Kartläggningen har omfattat de utskottsinitiativ som har föreslagits sedan initiativrätten infördes 1971 fram till och med riksmötet 2020/21. För perioden 1971–2003/04 har en manuell genomgång gjorts av protokollen från samtliga utskott vart tredje riksmöte. För perioden 2004/05–2020/21 har en genomgång gjorts av utskottens protokoll, betänkanden och register för samtliga utskott och riksmöten med hjälp av sökningar på riksdagens webbplats. Eftersom kartläggningen har genomförts med två delvis olika metoder för de två kartläggningsperioderna bör slutsatser som bygger på jämförelser mellan de två perioderna dras med viss försiktighet.

Nedan följer en kortfattad beskrivning av hur kartläggningen under respektive period har genomförts.

#### *Metod för kartläggning av utskottsinitiativ under perioden 1971–2003/04*

För den tidiga kartläggningsperioden har genomgången av utskottens protokoll gjorts manuellt eftersom protokollen inte finns tillgängliga via riksdagens webbplats. Sökningar har i första hand gjorts efter uttryckliga hänvisningar till ordet ”utskottsinitiativ” eller motsvarande skrivningar (exempelvis ”utnyttjande av initiativrätt”). Där det av protokollet inte tydligt har framgått huruvida ett förslag

har lämnats genom ett utskottsinitiativ eller i exempelvis en motion har ytterligare manuella undersökningar gjorts med hjälp av det aktuella betänkandet eller riksdagens register. När ett förslag om ett utskottsinitiativ första gången har noterats i ett utskottsprotokoll har vidare processen för varje utskottsinitiativ följts genom protokollen, från det att frågan om ett initiativ har väckts till det att utskottet har beslutat om initiativet, för att exempelvis kunna notera antal berednings-tillfällen och beslutade beredningsåtgärder.

Denna kvalitativa och djupgående genomgång har klara fördelar, men också vissa nackdelar. Eftersom termen ”utskottsinitiativ” inte institutionaliserades i samband med reformen utan först successivt började användas mer konsekvent i riksdagen krävs en sådan kvalitativ ansats för att få en så korrekt bild som möjligt av tillämpningen av protokollförda utskottsinitiativ. Nackdelen med en sådan ansats är att reliabiliteten – dvs. möjligheten att vid en upprepad genomgång få exakt samma resultat – blir något försvagad jämfört med om enbart uttryckliga hänvisningar till exempelvis termen ”utskottsinitiativ” i protollen hade kodats.

Noterbart är vidare att sökningar för den tidiga undersökningsperioden inte primärt gjorts i betänkan. Utskottsinitiativ som beslutats i ett betänkande men där beredningen i utskottet inte alls har protokollförts har därmed inte kunnat inkluderas i kartläggningen. Icke protokollförda utskottsinitiativ är därmed en möjlig felkälla, och resultaten bör därför tolkas utifrån detta faktum. Bedömningen är emellertid att det inte torde röra sig om mer än ett begränsat antal initiativ som av denna anledning inte omfattas av kartläggningen.

Eftersom genomgången för denna period endast har avsett vart tredje riksmöte är det vidare rimligt att anta att det faktiska antalet föreslagna och beslutade utskottsinitiativ under denna period varit betydligt större.

#### ***Metod för kartläggning av utskottsinitiativ under riksmöten 2004/05—2020/21.***

För den senare kartläggningsperioden har sökningar gjorts i utskottens protokoll och betänkan via riksdagens offentliga arkiv (riksdagens webbplats) och i riksdagens register genom användandet av sökord.<sup>41</sup> De sökord som har använts är ”utskottsinitiativ”, ”initiativ” och ”initiativrätt”.<sup>42</sup> Om ett förslaget eller beslutat utskottsinitiativ i ett protokoll eller betänkande inte har använt några av dessa termer har det inte fångats upp av kartläggningen. När ett förslag om ett utskottsinitiativ första gången har noterats i ett utskottsprotokoll har vidare processen för varje utskottsinitiativ följts genom protokollen, från det att frågan om ett initiativ har väckts till det att utskottet har beslutat om initiativet, för att

<sup>41</sup> En manuell genomgång har gjorts av protokollen för vissa utskott under vissa riksmöten då dessa protokoll vid tiden för genomgången inte fanns tillgängliga på webbplatsen. Detta gällde protokollen för det tidigare bostadsutskottet under riksmötet 2004/05, justitieutskottet under riksmötena 2003/04 och 2004/05 samt arbetsmarknadsutskottet under riksmötena 2004/05 och 2005/06.

<sup>42</sup> En sökning på specifika lagrum har inte varit möjligt eftersom riksdagens webbplats inte tillåter angränsade sökningar med specialtecken (som exempelvis punkt).

exempelvis kunna notera antal beredningstillfällen och beslutade beredningsåtgärder.

Att använda sökord snarare än att gå igenom samtliga protokoll manuellt har bedömts möjligt då användandet av framför allt termen ”utskottsinitiativ” på ett mer genomgripande sätt institutionaliserades i protokollföringen under denna kartläggningsperiod. Den potentiella risken att en betydande mängd föreslagna och beslutade utskottsinitiativ systematiskt skulle falla utanför kartläggningen får därmed anses begränsad. Det kan emellertid inte uteslutas att enskilda initiativ inte har inkluderats.