



Riksdagen i en ny tid

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har vid sammanträde den 2 februari 2006 (prot. 2005/06:19 § 3) beslutat att bereda övriga utskott och EU-nämnden tillfälle att avge yttrande över riksdagsstyrelsens framställning 2005/06:RS3 Riksdagen i en ny tid jämte motionerna 2005/06:K4–K10.

Utrikesutskottet, som väljer att begränsa sitt yttrande till vissa delar av riksdagsstyrelsens framställning, får med anledning härav framföra följande synpunkter.

Utskottets överväganden

Riksdagens arbete med EU-frågorna

I riksdagsstyrelsens framställning 2005/06:RS3 Riksdagen i en ny tid – Huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté föreslås ett utökat ansvar för utskotten att följa utvecklingen inom EU. Vikten av att riksdagen tidigt kommer in i dessa frågor framhålls särskilt. Utrikesutskottets erfarenheter från sin snart halvsekelånga befattnings med frågor rörande europeisk integration talar för att så bör ske. Utskottet menar dock att den av Riksdagskommittén förordade inriktningen inte får innebära att riksdagens befattnings med de senare faserna av ärendehantering inom EU, framför allt inom den s.k. kommittologin, försummas, vilket hittills i allt väsentligt varit fallet.

Utrikesutskottet har under ett par år i projektform studerat kommittologin. Inom ramen för detta projekt uppdrogs i slutet av 2004 till riksdagens utredningstjänst (RUT) att ta fram en översiktlig rapport om kommittologins funktionssätt, arbete, omfattning och framtid. I rapporten, som redovisades våren 2005, beskrivs också ett kommissionsförslag om reformer av kommittologin samt de konsekvenser EU:s nya konstitution kan få för kommittologin och, i förlängningen, för den institutionella balansen inom EU.

Begreppet kommittologi syftar på det system för beslutsfattande inom EU som innebär att kommissionen fattar beslut om hur EU:s politik skall genomföras. I beslutsprocessen deltar kommittéer huvudsakligen bestående av tjänstemän från medlemsstaterna. Kommittologin är omfattande och fattar årligen ett stort antal bindande beslut.

Även om kommittologin är föga känd har effekterna av dess beslut återkommande uppmärksammats i medierna, t.ex. i samband med utbrottet av BSE, vid befarad fågelinfluensa eller när det skjutits kor i svenska sommarhagar. Kommittologin har också stor betydelse vid normutfyllnad (på sätt som påminner om regeringens förordningsmakt i Sverige), och på vissa områden förvaltar kommittologikommittéerna budgetmedel till betydande belopp. När motsvarande verksamhet inhemskt bedrivs av svenska myndigheter brukar den återkommande uppmärksammas av riksdagen, t.ex. inom ramen för uppföljnings- och utvärderingsverksamheten.

Enligt utrikesutskottets mening finns det således starka skäl för att riksdagens utskott bör känna ansvar för att följa utvecklingen inom EU också i den del som rör kommittologin och dess verksamhet. Denna aspekt bör framgå av riktlinjerna för riksdagens arbete med EU-frågorna.

Framställningen till riksdagen 2005/06:RS3 innehåller Riksdagskommitténs överväganden rörande konsekvenserna för riksdagens arbete såvida det s.k. konstitutionella fördraget skulle antas. Ett förslag till ändring av riksdagsordningen med anledning av det nya fördraget redovisas också. Något förslag till riksdagsbeslut lämnas dock ej. Utrikesutskottet väljer därför att i detta sammanhang avstå från att framföra synpunkter på den delen av framställningen, men utskottet utgår från att det finns anledning och möjlighet att återkomma i ärendet om ett ikraftträdande av fördraget skulle aktualiseras.

Beredningsarbetet inom utskotten

I framställningen till riksdagen 2005/06:RS3 sägs på s. 105:

När det gäller jämställdhetsfrågor anser kommittén att alla utskott även fortsättningsvis skall ansvara för att ärenden inom deras beredningsområden analyseras utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Enligt utrikesutskottets uppfattning finns starka skäl att sympatisera med den tanke som ligger bakom förslaget. Emellertid har den i detta sammanhang fått ett mindre lyckat uttryck.

Företeelsen att, på sätt som föreslås, integrera aspekter från ett politikområde i andra politikområden (ofta benämnt ”mainstreaming” eller ”generella krav”) är jämförelsevis vanlig. I en rapport från år 2003, Att styra med generella krav i staten – Ett regeringsuppdrag (ESV 2003:30), gör Ekonomistyrningsverket en kartläggning av de sektorsövergripande krav som gäller inom statlig förvaltning och som utmärks av följande:

- de utgår från en sakfråga inom ett politikområde och avser myndigheter och verksamheter inom ett flertal andra politikområden,
- de bygger på internationella eller nationella åtaganden.

I rapporten identifieras utifrån dessa kriterier följande elva huvudområden:

- barnpolitik,
- folkhälsa,
- global utveckling,
- handikappolitik,
- miljöfrågor/hållbar utveckling,
- integrationspolitik/mänskliga rättigheter,
- jämställdhetspolitik,
- regional utvecklingspolitik,
- insatser mot ekonomisk brottslighet,
- totalförsvar och beredskap,
- ungdomspolitik.

Även om kartläggningen har fokus på regeringens styrning av förvaltningen torde det vara så att flertalet av de sektorsövergripande kraven skall gälla också i andra sammanhang. För utrikesutskottet ligger det nära till hands att som exempel på detta peka på politiken för global utveckling, vilken beslutades på grundval av betänkande 2003/04:UU3 och där det är angivet att den svenska politiken på området skall gälla för alla politikområden.

Huruvida det föreligger uttalade krav på att utskotten i sitt beredningsarbete, genom analys eller på annat sätt, skall beakta samtliga sektorsövergripande krav har vid en översiktlig genomgång ej kunnat utrönas.

Riksdagsstyrelsens förslag i denna del kan uppfattas så, att en behjärtansvärd aspekt sätts framför andra, vilka kan vara väl så angelägna. Några närmare överväganden varför så borde bli fallet redovisas ej. I avsaknad av en sammanhållen syn på hur ”mainstreaming”-frågorna skall beaktas i utskottsarbetet är det enligt utskottets mening tveksamt om riksdagsstyrelsens förslag i nu aktuell utformning bör godkännas som riktlinje för arbetet i riksdagens utskott.

Forsknings- och framtidsfrågor, resursfrågor m.m.

Riksdagens arbete och beslut måste, enligt Riksdagskommittén, grundas på bästa möjliga kunskapsunderlag. I detta ligger bl.a. att såväl olika riksdagsorgan som de enskilda ledamöterna får tillgång till kunskap om relevanta forskningsresultat och kvalificerade analyser av samhällsutvecklingen inom olika områden.

Kommittén, som har gjort en översyn av hur forsknings- och framtidsfrågor kan ges ökat utrymme och bättre integreras i riksdagsarbetet, förespråkar att fördjupat arbete med dessa frågor i första hand blir en angelägenhet för den reguljära organisationen inom riksdagen. Det är endast så som kunskaperna kan komma in i riksdagsarbetet och beslutsprocessen samt medverka till väl underbyggda beslut. Det innebär, enligt kommittén, att framför allt utskotten och utskottens kanslier måste ta ett stort ansvar i detta sammanhang. Kommittén anser således att det inte skall etableras några särskilda organisatoriska lösningar för forsknings- och framtidsfrågorna.

Utrikesutskottet delar, utifrån egna erfarenheter, Riksdagskommitténs uppfattning att forskningsfrågorna bör ges en mera framträdande plats i riksdagsarbetet. Egna rön talar också för att arbetet med forsknings- och framtidsfrågor i första hand bör vara en angelägenhet för den reguljära organisationen inom riksdagen, främst för utskotten. Härmed vinnns betydande fördelar genom att aspekter från dessa områden på ett naturligt sätt kan integreras i arbetet med betänkandeberedning, EU-frågorna samt uppföljning och utvärdering. Efter att nyligen i Finlands riksdag ha diskuterat framtidsfrågornas hantering har utskottets uppfattning befasts på denna punkt.

Utskottet delar också Riksdagskommitténs uppfattning att utskotten och utskottens kanslier måste ta ett stort ansvar i detta sammanhang. Vikten av detta understryks om man, som utskottet förespråkar, eftersträvar ett integrerat arbetssätt.

Utskottet noterar att kommittén i sina överväganden – bortsett från att i allmänna ordalag framhålla betydelsen av ”tillgång till kunskap om relevanta forskningsresultat och kvalificerade analyser av samhällsutvecklingen inom olika områden” – i allt väsentligt uppehåller sig vid organisatoriska frågor. Bland annat som en följd av att kommittén inte närmare utvecklar sin syn på forskning respektive framtidsfrågor blir emellertid de framlagda förslagen svårbedömbara.

För en forskningsavsnämning är det naturligtvis av vikt att ha en uppfattning om hur forskningen kan komma in i den egna verksamheten. Kommittén för översyn av den svenska forskningspolitiken (Forskning 2000) framhåller i sitt betänkande Forskningspolitik (SOU 1998:128 s. 17):

Det är givet att forskning har central betydelse i kunskapssamhället. Så var dock också fallet i industrisamhället. En skillnad är att i industrisamhället var det *forskningsresultaten*, oberoende av forskaren, som stod i centrum. I kunskapssamhället är det däremot *forskningsprocessen*, arbetssättet och därmed forskaren, som står i centrum.

När Riksdagskommittén (framst. 2005/06:RS3 s. 122) talar om att det ”I dagens kunskapssamhälle” krävs information om ”forskningsresultat” intar den således, på oklara grunder, en uppfattning som går helt emot Forskning 2000. Skillnaderna i synsätt är inte försumbara, tvärtom är de av betydelse för vilka strategier som bör väljas.

Element från forskning som kan vara av intresse för riksdagsarbetet kan omfatta allt i fråga om att ha en uppfattning om den allmänna utvecklingen på ett visst forskningsområde, via begreppsbildning, till fullödiga teoribildningar. Hur forskningsgenererade resultat skall kunna absorberas beror bl.a. på vilken ambitionsnivå som väljs men också på vilken vetenskaplig disciplin som är aktuell. Förutsättningarna för att tillgodogöra sig resultat från exempelvis vetenskaper med ett betydande inslag av tolkning (såsom de juridiska vetenskaperna) är helt annorlunda än när det gäller exakt naturvetenskap. Därtill kommer att betingelserna för att integrera forskningsaspekter kan variera högst väsentligt mellan de olika utskottens beredningsområden.

Denna skissartade problematisering, tillsammans med kommitténs bedömning att ”det måste bli en fråga för varje utskott att avgöra” hur arbetet skall bedrivas, reser frågan varför en av tyngdpunkterna i riksdagsstyrelsens förslag är att det inom riksdagsförvaltningen bör formuleras en centralt utarbetad ”strategi för arbetet med forsknings- och framtidsfrågor” som ”kan utmynna i ett handlingsprogram som föreläggs och diskuteras i ordförandekonferensen”. Eftersom forsknings- och framtidsfrågorna i betydande utsträckning kan förväntas visa sig vara utskottsspecifika och eftersom Riksdagskommittén betonar att ”utskotten och utskottens kanslier måste ta ett stort ansvar i detta sammanhang (dvs. att föra in forsknings- och framtidsfrågorna i beslutsprocessen)” vore det betydligt naturligare att uppdraga åt utskotten att vart och ett för sig utarbeta en strategi för respektive verksamhetsområde.

Om de materiella aspekterna vad avser forskning är ytligt berörda gäller detta i ännu högre grad den del som rör framtidsfrågor. Praktisk tillämpning av

framtidsbedömningar har viss tradition i Sverige, bl.a. inom de ekonomiska långtidsutredningarna och när det gäller underlagen för försvarsbesluten. Ett mera övergripande grepp på dessa frågeställningar togs redan 1972 med utredningen Att välja framtid – Ett underlag för diskussion och överväganden om framtidsstudier i Sverige (SOU 1972:59), som behandlar ett flertal grundläggande aspekter. Frågor om framtidsstudier har därefter återkommande tagits upp i olika sammanhang. Några spår av detta återfinns inte i kommitténs betänkande. Om så varit fallet hade kanske ”technology assessment” och Rifos roll satts i ett annat perspektiv.

Någon genomgång av sub-disciplinen ”policy science”, som bl.a. studerar hur samhällets besluts- och planeringsprocesser kan tillgodogöra sig forskning, har heller inte gjorts av kommittén.

Mot bakgrund av de vaga uppfattningar som redovisas när det gäller den djupare innebörden av att integrera forsknings- och framtidsfrågorna i riksdagsarbetet är det anmärkningsvärt med vilken konkretion förslag framförs i de delar som rör administrativa och organisatoriska frågor. Bland annat sägs (s. 124):

När det gäller ett ökat stöd till utskotten på området faller det sig, enligt kommittén, naturligt att lägga detta stöd på den uppföljnings- och utvärderingsfunktion som finns redan i dag på utredningstjänsten. Stödet bör omfatta både personella resurser med kompetens på forskningsinformati-
onsområdet och särskilda medel för utskottens behov av att anlita utomstående expertis. Kommittén anser också att det finns behov av att stärka kontakterna mellan utskotten, utredningstjänsten och Sällskapet riksdagsledamöter och forskare (Rifo) och att Rifos verksamhet bör kunna utvecklas.

För utrikesutskottets del visar exempelvis en genomgång av sektorsforskningen på utrikespolitikens område, sådan den beskrivs i den senaste forskningspropositionen (prop. 2004/05:80, främst s. 187–193), inte på behov av den typ av kontakter som kommittén anser borde finnas. Snarare är det helt andra och direkta ingångar i forskarvärlden (t.ex. fördjupat samarbete med s.k. think-tanks på sätt som sker i Finland) som efterfrågas och som finns i utskottets tentativa planering inför nästa valperiod.

En grundläggande organisationsteoretisk princip är att lägga resurser där ansvaret finns. Genom att tilldela ”ett stort ansvar” till ”utskotten och utskottens kanslier” och samtidigt placera resurserna hos utredningstjänsten bryter man mot denna grundläggande regel.

En genomgång av enkätsvaren rörande utskottens arbete med forsknings- och framtidsfrågor (bilaga 5, rapport 3) visar att flera utskott tar upp frågor om utskottens behov av förbättrad mottagarkapacitet (t.ex. trafikutskottet) och utökade resurser (t.ex. kulturutskottet) för att på ett meningsfullt sätt kunna ta på sig utökade uppgifter rörande forsknings- och framtidsfrågor. Utbildningsutskottet, vars uppfattning får anses väga särskilt tungt i sammanhanget, anser att bevakningen av och arbetet med dessa frågor bör ligga på respektive utskotts kansli. Ökat utrymme för forsknings- och framtidsfrågor kräver enligt utbildningsutskottet en allmän förstärkning av kanslierna.

Utrikesutskottet delar de framförda uppfattningarna. Utskottets egna erfarenheter visar att forskarutbildad kanslipersonal, med uppgift att tolka, värdera och föra in resultat och perspektiv från forskningen i det politiska arbetet, väsentligen höjt utskottets "mottagarkapacitet" i här aktuellt avseende (exempelvis illustrerat i utskottets arbete med betänkande 2005/06:UU8 Vår relation till den muslimska världen i EU:s grannskapsområde). Utskottet vill också betona att ett integrerat arbetssätt – där betänkandeberedning, EU-frågorna, uppföljning och utvärdering samt forsknings- och framtidsperspektiv vävs ihop – förutsätter djup förtrogenhet med politikområdet och personal som löpande deltar i verksamheten. Inlånade stödpersoner saknar dylika förutsättningar.

Enligt utskottets mening kan det finnas anledning att utifrån ett utskottsperspektiv och med fokus på resursfrågorna betrakta den reformering av riksdagsarbetet som inleddes med antagandet av riksdagsutredningens förslag.

På flera ställen (främst på s. 31 f.) identifierar Riksdagskommittén utmaningar och ambitionshöjningar som medfört ökade krav på utskotten och deras kanslier. Det rör sig bl.a. om

- den snabba internationaliseringen sedan början av 1990-talet,
- det expanderande interparlamentariska samarbetet,
- ansvaret att följa utvecklingen inom Europeiska unionen inom det egna beredningsområdet,
- den starka tillströmningen av motioner,
- fördjupade insatser inom ramen för mål- och resultatstyrning till följd av det nya budgetsystemet.

Till detta kommer nu, med riksdagsstyrelsens förslag, forsknings- och framtidsfrågorna.

I de fall siffermaterial är tillgängligt (t.ex. beträffande motionstillströmningen) framgår det att de resurser som utskotten, i form av kanslipersonal, dispo-

nerar relativt sett minskat. På *ett* icke-kvantifierbart område (EU) anför Riksdagskommittén (s. 161) att ”här har i praktiken mycket lite resurser tillförts utskotten sedan inträdet i Europeiska unionen”.

I någon mån har den relativa resursminskningen kompenserats genom att centralt disponibla förstärkningsresurser (beskrivna på s. 104) tillförts, men det är inte alltid som sådana är disponibla för det enskilda utskottet, och de är inte allsidigt användbara.

Riksdagskommittén är medveten om att utskotten behöver tillföras ytterligare resurser och anför (s. 161): ”Var och hur resurserna fördelas bör ankomma på riksdagsförvaltningen att besluta om inom ramen för de resurser som riksdagen ställer till förfogande.” Huvudinriktningen är att ”en förstärkning bör i första hand inriktas på gemensamma funktioner inom beslutsprocessen”.

Utskottet har i två sammanhang ovan påvisat vissa problem med utnyttjandet av tillfälligt inlånad personal. Sett i ett vidare perspektiv väcks emellertid ytterligare frågor som sammanhänger med vilken ambitionsnivå och måluppfyllandegrad de enskilda utskotten skall ha i de delar där tvingande åligganden (definierat av beredningstvävet beträffande propositioner, motioner m.m.) inte finns.

En nyckelroll vad gäller resurstilldelningen har den s.k. planerings- och samordningsgruppen (PS-gruppen), som består av fyra utskottskanslichefer och chefen för utredningstjänsten samt med chefen för kammarkansliet som ordförande och vars uppgift bl.a. är ”att tillse att de samlade resurser som står till förfogande för stödet till den politiska beslutsprocessen utnyttjas så väl som möjligt, genom att de för tillfället hårdast belastade kanslierna får utnyttja de förstärkningsresurser som finns vid utredningstjänsten eller genom att personal utlånas från ett utskott till ett annat” (s. 104).

Med denna konstruktion kommer de enskilda utskottens politiska ambitioner och måluppfyllandegrad, i den mån de är resursberoende, att prövas genom de avvägningar som görs av en tjänstemannagrupp. Som kan utläsas av uppgiftsbeskrivningen arbetar PS-gruppen med en jämförelsevis kort tidshorisont. Innebörden av detta är bl.a. att utskotten vid sin långsiktplanering, som skall avse hela mandatperioden, inte alltid har klart för sig vilka resurser som kan disponeras.

Att tillgång till resurser inte sammanfaller med tilldelat ansvar yttrar sig förr eller senare i någon form av problem. Utskottet har ovan belyst några sådana. Redan det anförda visar dock på att det inte är en självklarhet att ”en förstärk-

ning bör i första hand inriktas på gemensamma funktioner inom beslutsprocessen”.

Mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits sedan reformeringsarbetet inom riksdagen inleddes för drygt tio år sedan bör också, enligt utskottets uppfattning, uppmärksamhet nu riktas mot ändamålsenligheten av den resursallokeringsmodell som tillämpas.

Stockholm den 28 mars 2006

På utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Gunilla Carlsson i Tyresö (m), Berndt Ekholm (s), Cecilia Wigström (fp), Carina Hägg (s), Holger Gustafsson (kd), Alice Åström (v), Kent Härstedt (s), Göran Lindblad (m), Kaj Nordquist (s), Kenneth G Forslund (s), Ewa Björling (m), Veronica Palm (s), Lotta Hedström (mp), Anita Johansson (s), Gabriel Romanus (fp) och Annika Qarlsson (c).

Särskilt yttrande

Lotta Hedström (mp) anför:

Miljöpartiet det gröna vill utöver vad som i yttrandet anförts om riksdagens arbete med EU-frågorna betona vikten av ökad och förbättrad information om de aktuella ärendena inom EU, såväl till utskotten som till EU-nämnden. Skall utskotten ha ett ökat ansvar för att följa utvecklingen inom EU inom sina ämnesområden krävs det också att ledamöterna får ökad kunskap, för att kunna fullgöra sina nya och utökade befogenheter på ett adekvat och rimligt vis.