

Uppföljning och utvärdering av tillämpningen av utskottsinitiativ

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-7915-046-4
Riksdagstryckeriet, Stockholm 2022

Förord

Som ett led i konstitutionsutskottets arbete med uppföljning och utvärdering utsågs hösten 2020 en grupp inom utskottet för att genomföra en uppföljning och utvärdering av tillämpningen av riksdagsordningens bestämmelse om utskottsinitiativ. Uppföljningen och utvärderingen skulle avse hur den faktiska tillämpningen förhåller sig till aktuella bestämmelser och förarbetsuttalanden.

I uppföljnings- och utvärderingsarbetet har en kartläggning genomförts av de utskottsinitiativ som har föreslagits respektive beslutats sedan den nuvarande ordningen för utskottsinitiativ infördes. Kartläggningen har syftat till att belysa frågor om bl.a. 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, ifall utskottet har vidtagit några utredningsåtgärder med anledning av ett förslag om utskottsinitiativ och i vilken utsträckning utskottsinitiativ har beslutats av ett enigt utskott.

I arbetsgruppen 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). Arbetsgruppen har biträttits av föredraganden Jenny Jonasson och biträdande kanslichefen Annika Waller samt i kartlägningsarbetet av dåvarande riksdagsstipendiaten Joel Martinsson.

Arbetsgruppen gör vissa iakttagelser och reflektioner med anledning av kartläggningen.

Arbetsgruppen har överlämnat sin rapport till konstitutionsutskottet som behandlar rapporten under våren 2022 i betänkandet Riksdagens arbetsformer (2021/22:KU35).

Stockholm i april 2022

Karin Enström (M)

Ordförande

Peder Nielsen

Kanslichef

Innehållsförteckning

Förord	3
1 Bakgrund	5
2 Gällande rätt och förarbetsuttalanden	6
2.1 Förhållandet mellan riksdagen och regeringen	6
2.1.1 Statsskickets grunder och parlamentarism	6
2.1.2 Ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen	6
2.1.3 Lagstiftningsprocessen och utredningsmakten	8
2.1.4 Särskilt om lagstiftning i frågor som gäller riksdagen och dess myndigheter	9
2.2 Riksdagsärendens väckande	10
2.2.1 Inledning	10
2.2.2 Ärenden som väcks av regeringen genom propositioner och skrivelser	11
2.2.3 Ärenden som väcks av riksdagsledamöter genom motioner	12
2.2.4 Ärenden som väcks av riksdagsorgan och genom dokument från EU m.m.	14
2.3 Beredningen och behandlingen av riksdagsärenden	15
2.4 Reservationsrätten	16
2.5 Minoritetsskydd i utskotten	16
2.6 Närmare om utskottsinitiativ	16
2.6.1 Gällande ordning	16
2.6.2 Bakgrund till bestämmelsens införande	18
2.6.3 Uttalanden om den tänkta tillämpningen av utskottsinitiativ	19
2.6.4 Särskilt om finansutskottets initiativrätt och budgetrelaterade utskottsinitiativ	21
2.6.5 Något om den praktiska hanteringen av förslag till utskottsinitiativ	23
3 Kartläggning och iakttagelser	25
3.1 Resultatet av kartläggningen	25
3.1.1 Inledning	25
3.1.2 Iakttagelser	26
3.2 Tillämpningen av utskottsinitiativ i förhållande till förslagsrätten i övrigt	41
3.2.1 Inledning	41
3.2.2 Propositioner och skrivelser	41
3.2.3 Motioner	42
3.2.4 Framställningar, redogörelser och ärenden som väcks genom dokument från EU	44
3.3 Tillämpningen av utskottsinitiativ i förhållande till uttalanden i förarbetena om den tänkta tillämpningen	45
4 Reflektioner och slutsatser	47
<i>Bilaga</i>	
Kartläggning av tillämpningen av utskottsinitiativ – metodbeskrivning	50

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.¹

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 utskottens 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.²

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

¹ 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).

² 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.

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. Folksuveräniteten 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, 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).³ 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

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

lagkraftens princip.⁴ 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.

Riksdagen kan i tillkännagivanden uppmana regeringen att vidta åtgärder, exempelvis att efter ett utredningsarbete återkomma till riksdagen med en efterfrågad lagstiftningsprodukt.⁵ 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).⁶ 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, framtvinga 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

⁴ För ändring eller upphävande av grundlag eller RO:s huvudbestämmelser finns särskilda bestämmelser.

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

⁶ 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.

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.

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 uppbyggda 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.⁷ 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

⁷ Se SOU 1972:15 s. 264 och prop. 1973:90 s. 258.

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.

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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰

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

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

⁹ 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.

¹⁰ Motsvarande tillkännagivanden kan också riktas till riksdagsstyrelsen.

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.

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 sammanslutningar 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 talmanen 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 november¹¹ (tilläggsbestämmelse 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 propositioner, skrivelser, framställningar eller redogörelser 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 anmälades 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

¹¹ 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 (tilläggsbestämmelse 9.5.1 tredje stycket).

följande sätt praxis för följd motionsrätten när det gäller propositioner och framställningar respektive skrivelser och redogörelser (2012/13:URF3 s. 138 f.):

Vad gäller propositioner och framställningar omfattar följd motionsrätten 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 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 skrivelser 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 följd motion 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.¹²

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

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

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 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.¹³

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.¹⁴ 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

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

¹⁴ Se också ovan avsnitt 2.1.4.

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, 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.¹⁵
- 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

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

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).¹⁶

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.¹⁷ 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 anhängiggjord i kammaren. Det är även utskottets majoritet som avgör om någon intern eller 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.¹⁸

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.¹⁹ 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

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

¹⁷ 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).

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

¹⁹ 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.

att talmannen under vissa förhållanden ska vägra ställa proposition.²⁰ I förarbetena till 1974 års regeringsform anförs dock att det finns anledning till en mer generös tolkning av vad som ryms 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 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. grundlag, och de dåvarande bevillings- och bankoutskotten.

²⁰ 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.

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 parti-representanterna 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).²¹ 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.).

²¹ Frågor om förslagsrätten i övrigt behandlades dock inte i detta sammanhang, se vidare Grundlagberedningen slutbetänkande Ny regeringsform, ny riksdagsordning (SOU 1972:15 s. 267 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 ändå 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 ånyo ta upp en redan under samma session avgjord fråga” (prop. 1970:40 s. 129).

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).²² 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.²³

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. 1993/94:TK1 s. 34). Det får, anföras 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.²⁴ 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).

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

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

²⁴ 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).

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 beslutats 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. 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 innebar 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 riksmötena 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.).

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 utskottsinitiativ²⁵ från 2020 och 2021 som enligt rådet utgör avsteg från principen att budgeten ska behandlas samlad, och rådet påpekar att det senare dessutom innebar en ofinansierad utgiftsökning.²⁶ 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 2021.²⁷

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.

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

²⁶ Se rapporten Svensk Finanspolitik 2021 s. 117 f.

²⁷ Utfrågningen finns tillgänglig på webb-tv på riksdagens webbplats: https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/oppen-utfragning/oppen-utfragning-om-finanspolitiska-radets_H8C220210520ou1.

Skriftliga förslag ska inte diarieföras eftersom de utgör utskottsinterna handlingar, men det förekommer att de biläggs utskottets protokoll.²⁸ 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.²⁹ 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).³⁰

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

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

²⁹ I redovisningen av kartläggningen framgår vid hur många tillfällen frågan om ett föreslaget initiativ normalt bereds i utskotten.

³⁰ 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.

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 rört 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 figurerna beroende på om redovisningen avser föreslagna eller beslutade/ej beslutade utskottsinitiativ. För respektive figur anges det totala antalet observationer (N) som redovisningen avser.

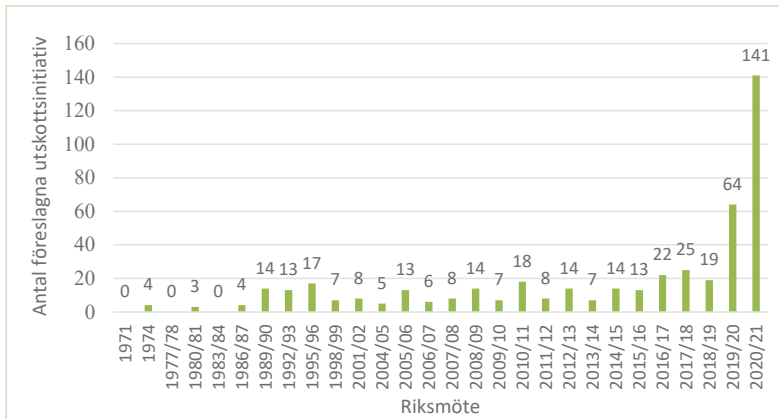
För fler uppgifter om metodfrågor vid kartläggningen, se bilagan till denna rapport.

3.1.2 Iakttagelser

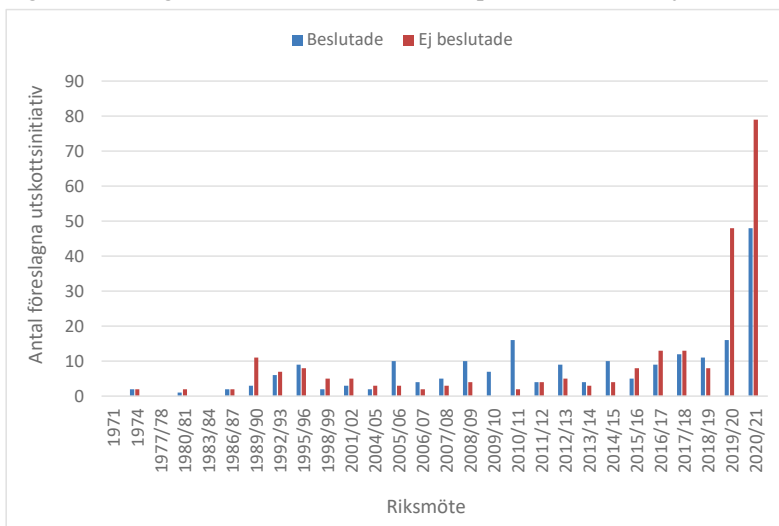
Antalet föreslagna och beslutade utskottsinitiativ har ökat

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

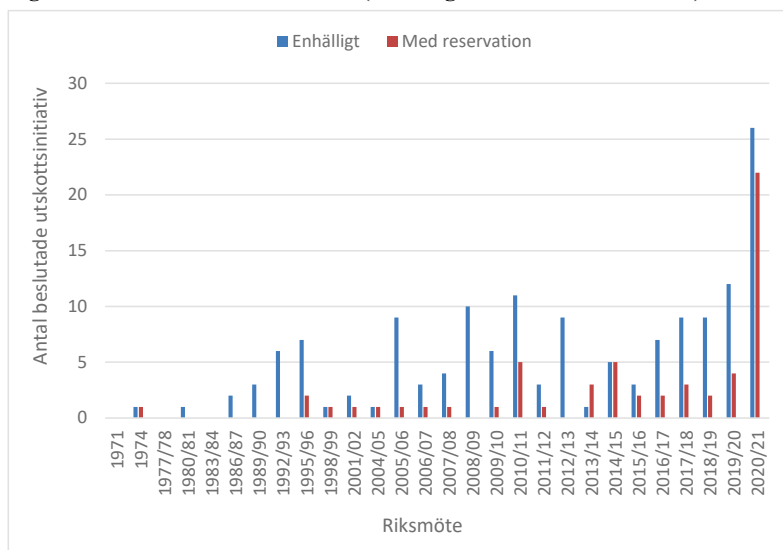
Kommentar: Figuren visar antalet föreslagna utskottsinitiativ per undersökt riksmöte under perioden 1971–2020/21 fördelat på om utskottet beslutade att ta initiativ med anledning av ett förslag (Beslutade) eller inte (Ej beslutade). Utskottsinitiativ som föreslogs under riksmötet 2020/21 men där frågan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

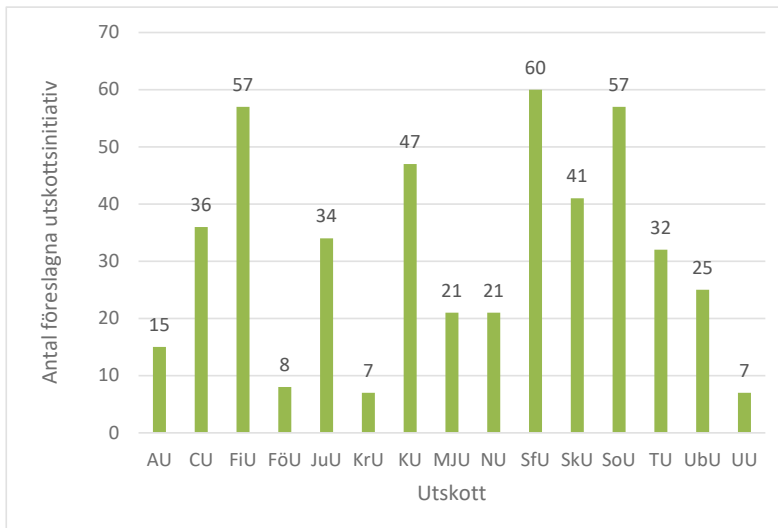
Av figur 4–6 framgår fördelningen av föreslagna utskottsinitiativ på de olika utskotten och i vilken utsträckning ett förslag har lett till att utskottet har beslutat om ett initiativ respektive om ett sådant beslut varit enhälligt eller inte.³¹

³¹ 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.

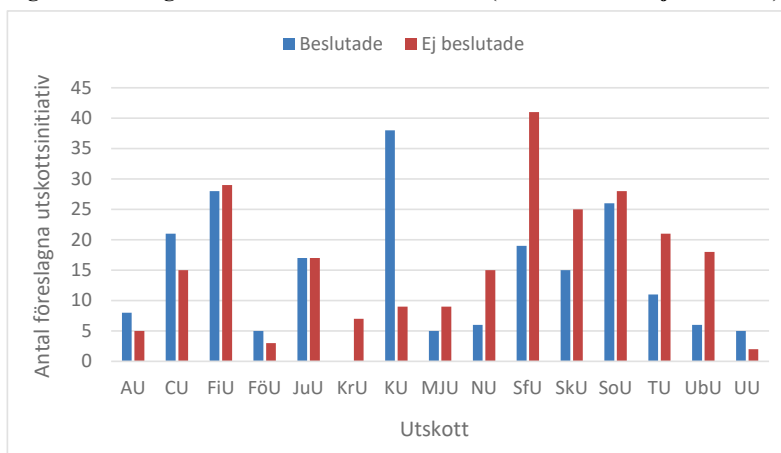
De utskott där det väcks flest förslag om utskottsinitiativ är socialförsäkringsutskottet, socialutskottet, finansutskottet och konstitutionsutskottet, medan det i utrikesutskottet, kulturutskottet och försvarsutskottet har väckts minst antal sådana förslag (figur 4).

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).

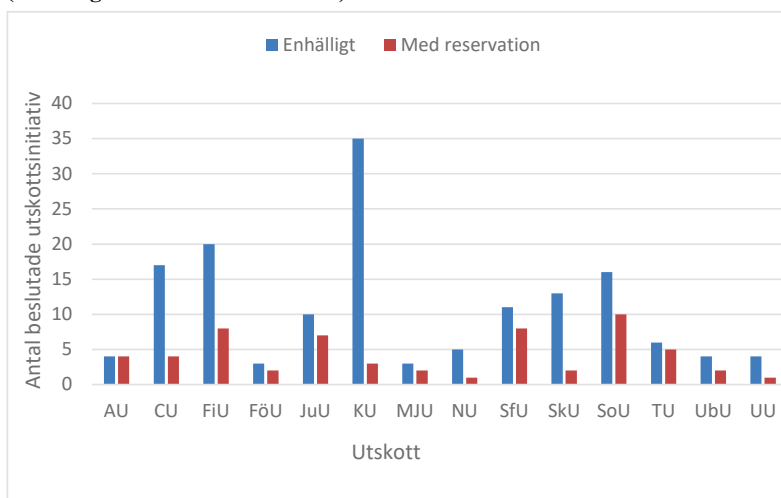
Figur 4 Föreslagna utskottsinitiativ per utskott



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).

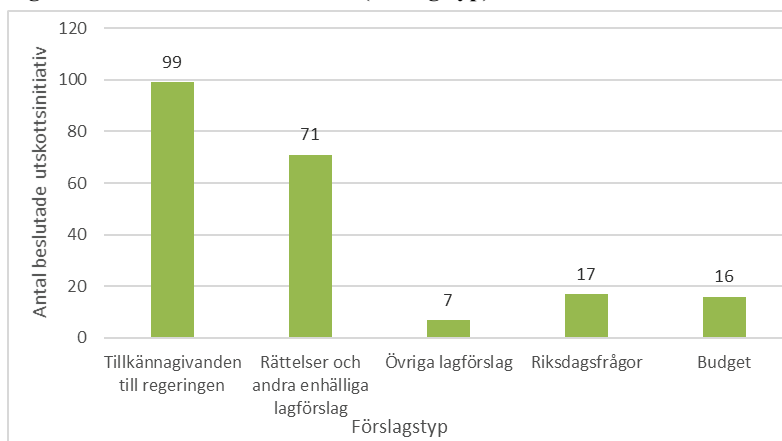
I kategorin Budget redovisas initiativ med direkt koppling till budgeten, dvs. förslag till beslut om anslag, bemyndiganden m.m.

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.³² Det har också förekommit att ett utskott har beslutat att tillsätta en utredning med en extern utredare.³³

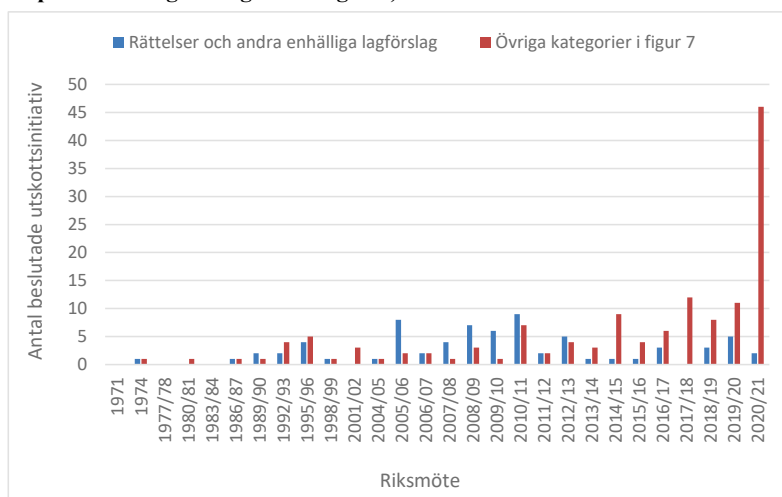
Av figur 8 framgår att andelen beslutade utskottsinitiativ som avser rättelser och andra enhälliga lagförslag har minskat över tid.

³² Se civilutskottets betänkande 2019/20:CU22 Större komplementbyggnader och justitieutskottets betänkande 2020/21:JuU31 Omständigheter som särskilt ska beaktas som skäl för livstids fängelse för mord.

³³ 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 tillkännagivande 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).

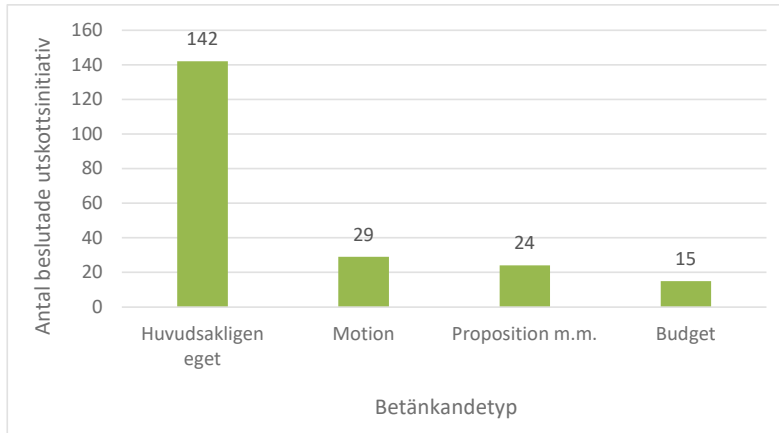
Figur 8 Beslutade utskottsinitiativ (Rättelse och andra enhälliga lagförslag respektive Övriga kategorier i figur 7)

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).

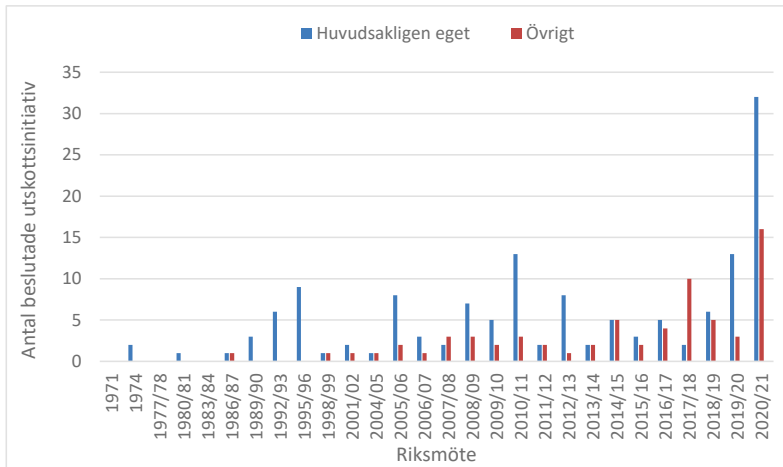
De flesta utskottsinitiativ beslutas i egna betänkanden

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



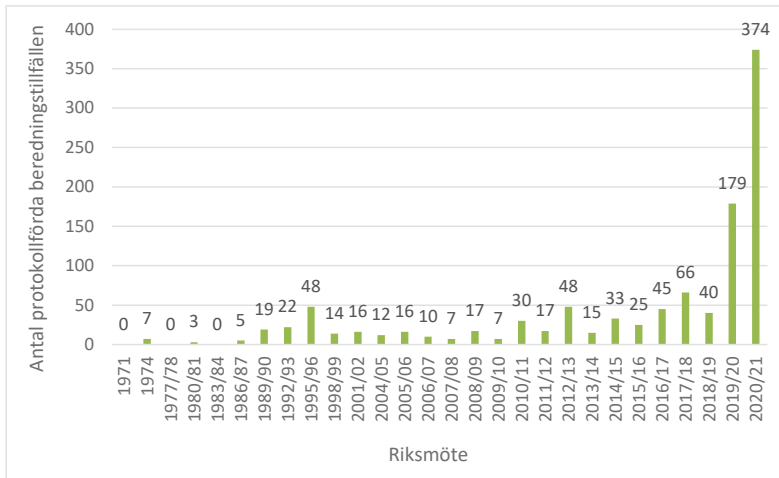
Kommentar: Figuren visar i vilken typ av betänkande utskottsinitiativ har beslutats under de undersökta riksmötena 1971–2020/21 (N=210). I kategorin Huvudsakligen eget ingår betänkanden som enbart behandlat ett utskottsinitiativ och utskottsinitiativ som har behandlats tillsammans med ett fåtal motioner från allmänna motionstiden och 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)

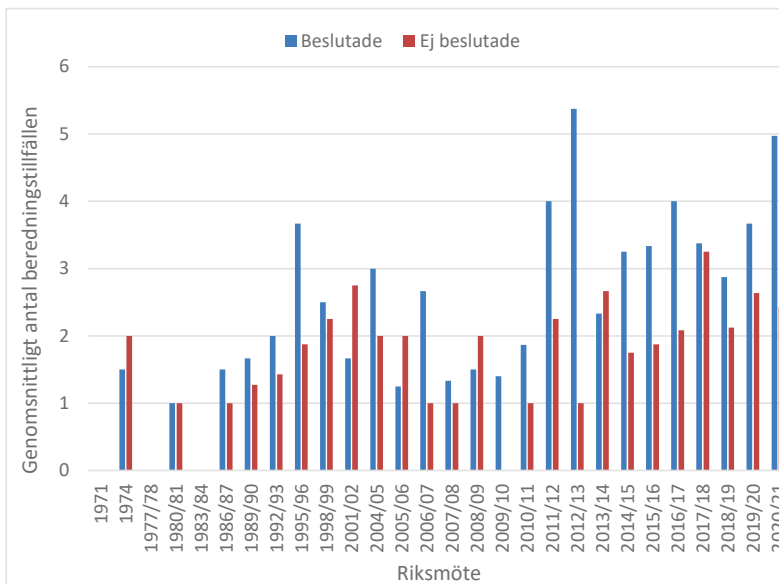
Kommentar: Figuren visar i vilken utsträckning utskottsinitiativ under de undersökta riksmötena 1971–2020/21 har beslutats i ett "eget" betänkande som behandlade bara utskottsinitiativet eller i ett betänkande som också behandlade ett fåtal motioner från allmänna motionstiden (Huvudsakligen eget) respektive 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 beredningstillfällena för föreslagna utskottsinitiativ

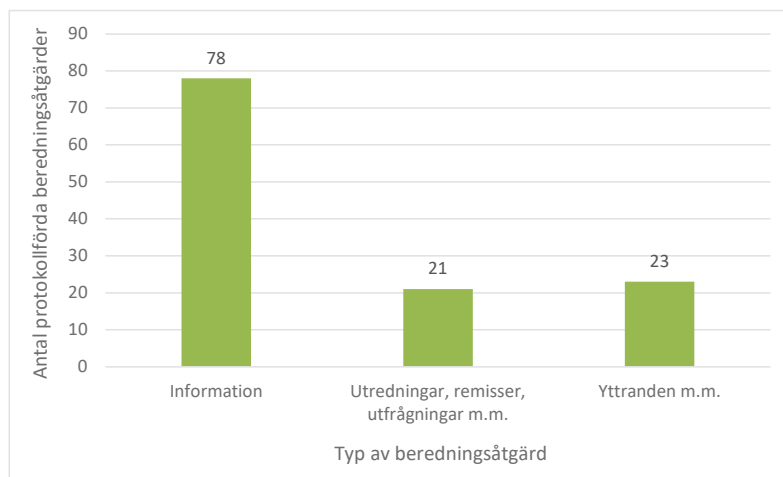
Kommentar: Figuren visar det totala antalet protokollförda beredningstillfällen för utskottsinitiativ per undersökt riksmöte under perioden 1971–2020/21 (N=1 075).

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

Kommentar: Figuren visar det genomsnittliga antalet protokollförda beredningstillfällen per utskottsinitiativ under undersökta riksmötena 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).

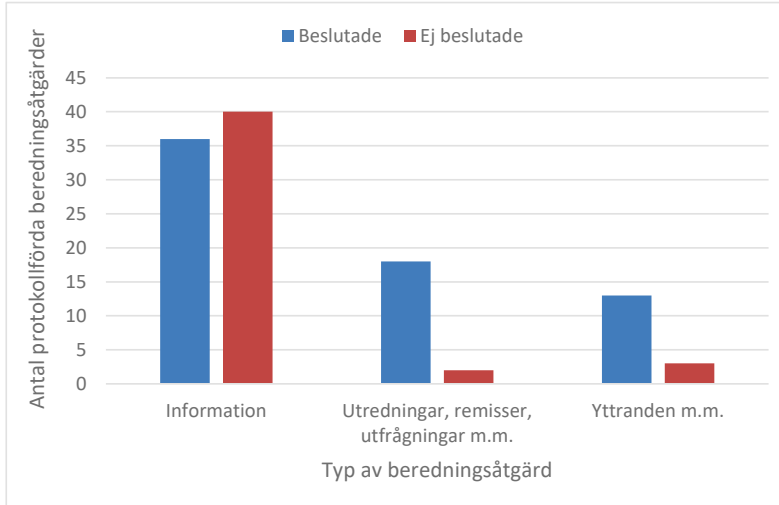
Den vanligaste beredningsåtgärden är att utskottet inhämtar information, ofta genom att bjuda in statsråd eller representanter för t.ex. Regeringskansliet, myndigheter eller organisationer (figur 13). Av figur 14 framgår att även förslag som inte resulterar i att utskottet sedermera beslutar att väcka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



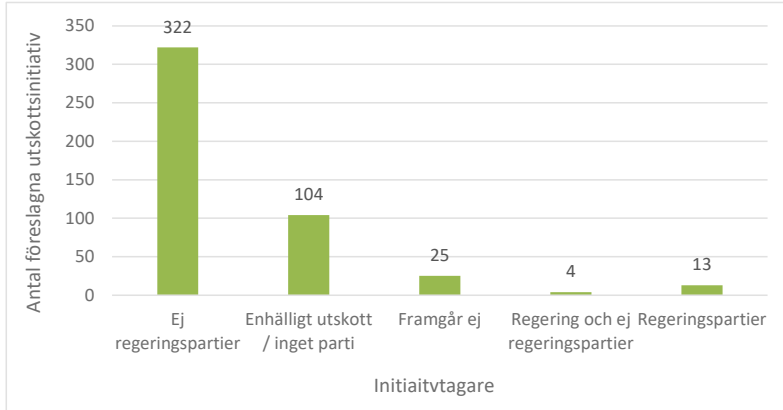
Kommentar: Figuren visar vilken typ av beredningsåtgärder som enligt protokollen för de undersökta riksmötena 1971–2020/21 har vidtagits med anledning av förslag om utskottsinitiativ, fördelat på om utskottet beslutade att ta initiativ (Beslutade) eller inte (Ej beslutade) (N=112). Utskottsinitiativ 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).

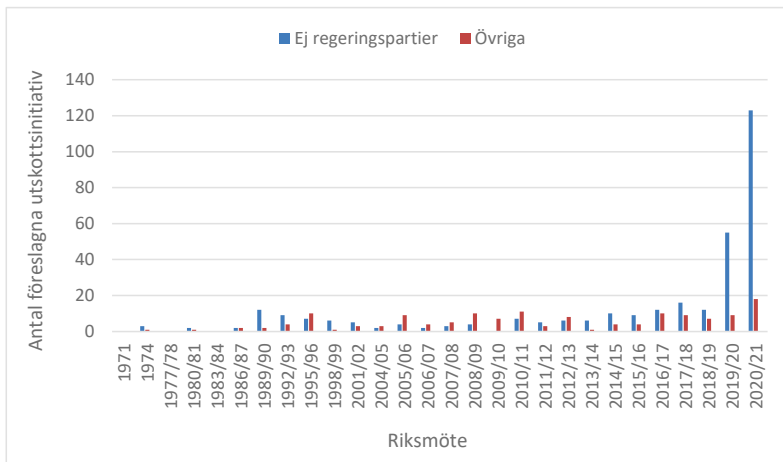
När frågan inte har väckts gemensamt inom ett utskott är det vanligare att frågan väcks av ledamöter som tillhör en enskild partigrupp än att ledamöter från flera partigrupper går samman om ett gemensamt förslag (figur 17). Förslag som väcks av ledamöter från en partigrupp får mer sällan stöd av utskottets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



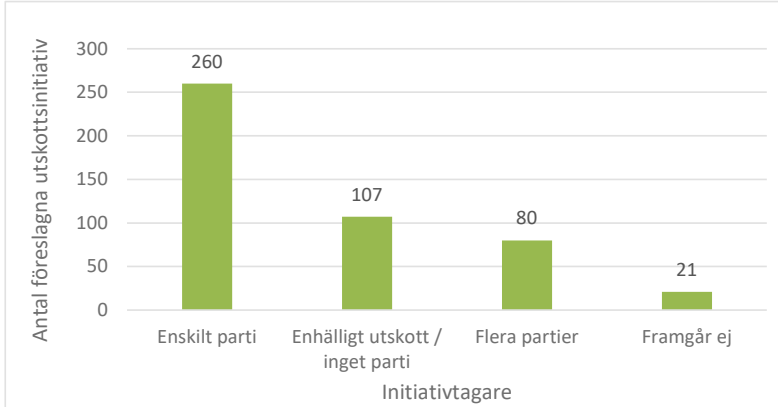
Kommentar: Figuren visar initiativtagare till föreslagna utskottsinitiativ under de undersökta riksmötena 1971–2020/21 (N=468). I kategorin Enhälligt utskott/inget parti ryms de utskottsinitiativ där det framgår av protokollen eller betänkandet att en fråga om ett utskottsinitiativ har väckts gemensamt 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)



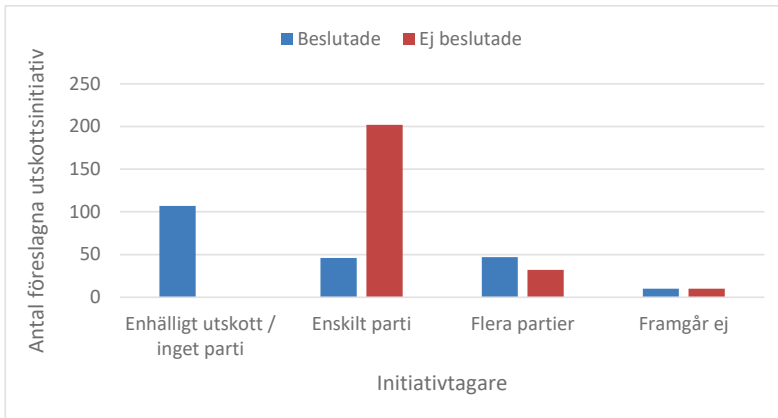
Kommentar: Figuren visar initiativtagare till föreslagna utskottsinitiativ under de undersökta riksmötena 1971–2020/21 baserat på om förslaget kom från ett parti eller flera partier som inte var en del av regeringen (Ej regeringsparti) eller om det kom från någon av de övriga klassificeringarna i figur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

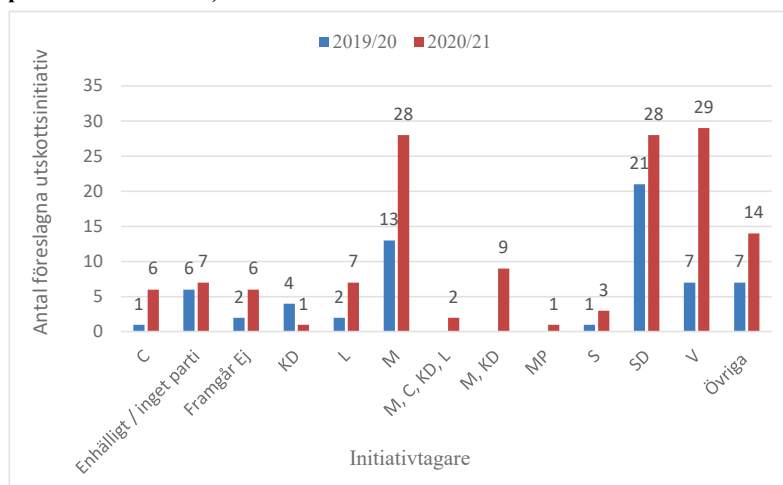
Figur 18 Initiativtagare till föreslagna utskottsinitiativ (Beslutade och Ej beslutade)



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 2019/20 och 2020/21 (parti och partikonstellationer)

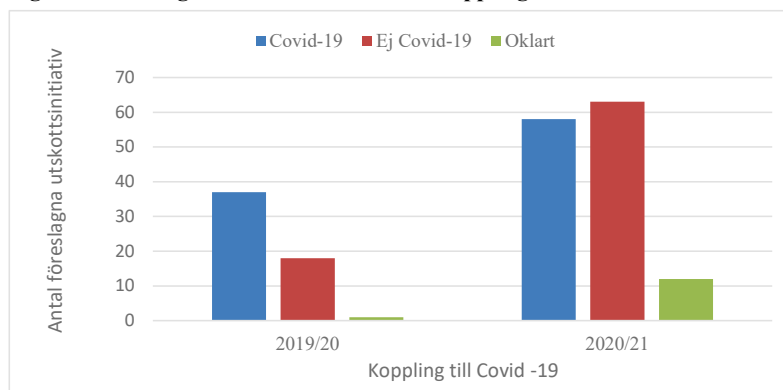


Kommentar: Figuren visar vilket parti, huvudsakliga partikonstellationer eller övriga som har väckt ett förslag till utskottsinitiativ under riksmötena 2019/20 och 2020/21 (N=205). Med Övriga avses andra, mer sällan förekommande partikonstellationer.

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 tydligt 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 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.” (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.³⁴

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. Utskottsinitiativens 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 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.

³⁴ Se bl.a. Grundlagberedningens betänkande Ny regeringsform, ny riksdagsordning (SOU 1972:15) och Riksdagskommitténs betänkande Riksdagen i en ny tid (förs. 2005/06:RS5).

Det kan vidare noteras att ett förslaget 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 förslaget 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 anmäldes 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.³⁵

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

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

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 ekonomiadministrativa lagstiftningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen, dels i frågor som rör styrelsens kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer (9 kap. 17 § RO och tilläggsbestämmelse 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.³⁶ 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 bedrivande eller riksdagen och dess organ.³⁷ 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.

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

³⁷ 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).

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. 7.³⁸

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.³⁹

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 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

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

³⁹ 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.

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.⁴⁰

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 misstroendestämningar. Dessa har emellertid inte lett till regeringsskifte.

⁴⁰ I kartläggningen har inte skarpa budgetförslag studerats närmare.

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 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 mot-

svarande 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 otårlighet 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 utskottsinitiativ. Bristande följsamhet eller förankringsarbete torde inte heller vara de enda förklaringarna till den utveckling vi ser när det gäller både antalet initiativ 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 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 möjligen leda till att utskottsinitiativen uppfattas som ett attraktivt politiskt verktyg för en opposition. Ett väckt förslag till initiativ 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 initiativrätten – 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 initiativrätten 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 utskottsinitiativ med koppling till pandemin har föreslagits och beslutats.

Utöver de mer principiella aspekterna av en ökad användning av utskottens initiativrätt finns det i detta sammanhang 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. Till skillnad från de flesta riksdagsärenden 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 följd motionsrätten 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 initiativ rätt 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 beredningstillfällen 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 betänkanden. 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 kartlägningsperioden har sökningar gjorts i utskottens protokoll och betänkanden via riksdagens offentliga arkiv (riksdagens webbplats) och i riksdagens register genom användandet av sökord.¹ De sökord som har använts är ”utskottsinitiativ”, ”initiativ” och ”initiativrätt”.² Om ett föreslaget 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

¹ 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.

² En sökning på specifika lagrum har inte varit möjligt eftersom riksdagens webbplats inte tillåter angränsade sökningar med specialtecken (som exempelvis punkt).

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 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.

2019/20:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 24 september 2019
2019/20:RFR2	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Seminarium om livslångt lärande
2019/20:RFR3	KULTURUTSKOTTET Att redovisa resultat
2019/20:RFR4	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Regeringens resultatredovisning för UO15 och UO16 – utbildningsutskottets uppföljningar 2012–2018
2019/20:RFR5	FINANSUTSKOTTET Hur påverkas den finansiella stabiliteten av cyberhot, fintech och klimatförändringar? En översikt av forskning, aktörer och initiativ
2019/20:RFR6	NÄRINGSUTSKOTTET Uppföljning av beslutet att bilda Sveriges export- och investeringsråd
2019/20:RFR7	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om finansiell stabilitet den 29 januari 2020. Fintech och cyberhot – Hur påverkas den finansiella stabiliteten?
2019/20:RFR8	ARBETSMARKNADSPOLITISKA UTSKOTTET, KULTURUTSKOTTET, SOCIALFÖRSÄKRINGSPOLITISKA UTSKOTTET, SOCIALUTSKOTTET, UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Offentlig utfrågning på temat psykisk hälsa i ett Agenda 2030-perspektiv
2019/20:RFR9	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Öppen utfrågning inför den forskningspolitiska propositionen
2019/20:RFR10	TRAFIKUTSKOTTET Mobilitet på landsbygder – forskningsöversikt och nulägesbeskrivning
2019/20:RFR:11	KONSTITUTIONSPOLITISKA UTSKOTTET Forskarhearing om den representativa demokratins utmaningar i polariseringens tid
2019/20:RFR:12	CIVILUTSKOTTET Civilutskottets offentliga utfrågning om överskuldssättning
2019/20:RFR:13	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken 10 mars 2020

2020/21:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 20 oktober 2020
2020/21:RFR2	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Uppföljning av tillämpningen av gymnasireglerna
2020/21:RFR3	NÄRINGSUTSKOTTET Sveaskogs samhällsuppdrag om markförsäljning – en uppföljning
2020/21:RFR4	NÄRINGSUTSKOTTET Artificiell intelligens – Möjligheter och utmaningar för Sverige och svenska företag
2020/21:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Punktlighet för persontrafik på järnväg – en uppföljning
2020/21:RFR6	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Digitalt seminarium om uppföljningen av tillämpningen av gymnasireglerna den 26 november 2020
2020/21:RFR7	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Lantbrukets sårbarhet – en uppföljning
2020/21:RFR8	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om finansiell stabilitet – Risker i kölvattnet efter covid19-pandemin
2020/21:RFR9	SOCIALUTSKOTTET Digital offentlig utfrågning med anledning av Coronakommissionens delbetänkande om äldreomsorgen under pandemin
2020/21:RFR10	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 16 mars 2021
2020/21:RFR11	CIVILUTSKOTTET Uppföljning av lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter – hur har lagen fungerat för resenärerna?
2020/21:RFR12	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om järnvägens punktlighet
2020/21:RFR13	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Riksbankens rapport Redogörelse för penningpolitiken 2020
2020/21:RFR14	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om rapporten Lantbrukets sårbarhet – en uppföljning
2020/21:RFR15	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport Svensk finanspolitik 2021
2020/21:RFR16	SOCIALUTSKOTTET Digital offentlig utfrågning om sjukdomen ME/CFS och infektionsutlöst trötthetssyndrom
2020/21:RFR17	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Nyheter i sociala medier – en forskningsöversikt av användning och effekter ur ett medborgarperspektiv

2021/22:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 19 oktober 2021
2021/22:RFR2	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om precisionsmedicin
2021/22:RFR3	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om finansiell stabilitet – Sårbarheter och motståndskraft i ekonomin i ljuset av ökande skulder hos hushåll och kommersiella fastighetsföretag
2021/22:RFR4	FINANSUTSKOTTET Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2015–2020
2021/22:RFR5	FINANSUTSKOTTET Evaluation of the Riksbank's Monetary Policy 2015–2020
2021/22:RFR6	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 3 mars 2022
2021/22:RFR7	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Uppföljning av nyanländas etablering – arbetsmarknadsstatus med särskilt fokus på kvinnorna