

Riksdagens internationella
verksamhet

ISSN 1651-6885
ISBN 978-91-85943-97-5
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2010

Till riksdagsdirektören

Riksdagsdirektören uppdrog i november 2009 åt dåvarande kanslichefen Thomas Hörberg att som utredare göra en översyn av vissa internationella frågor som underlag för fortsatta diskussioner och beslut på politisk nivå, varvid utgångspunkterna skulle vara riksdagens utrikespolitiska och internationella roll samt behovet av politisk koordinering och stöd till de politiska processerna. Till utredningen, Riksdagens internationella verksamhet (RivUt), knöts två sekreterare, seniora rådgivarna Lars Starell, ledningssekretariatet, och Ulrika Funered (t.o.m. 2010-07-18), riksdagens internationella kansli.

Den internationella verksamheten har, bl.a. utifrån tidigare genomförda utredningar, genomlysts mot bakgrund av omvärldsutvecklingen och erfarenheterna från de senaste åren. I uppdraget har ingått att fokusera på förhållanden av betydelse för utskotten och för de internationella delegationerna liksom att överväga hur de administrativa resurserna kan användas och eventuellt omfördelas för att på bästa sätt stödja de politiska processerna inom det internationella området.

Utredningen har i sitt arbete fått vägledning av en politisk styrgrupp bestående av en riksdagsledamot från varje parti, nämligen Göran Lennmarker (M), ordförande, Urban Ahlin (S), Sofia Larsen (C), Tina Acketoft (FP), Holger Gustafsson (KD), Bodil Ceballos (MP) och Elina Linna (V). Riksdagsdirektören, utredaren och de båda sekreterarna har deltagit i den politiska styrgruppens möten.

Utredningen har i sitt arbete också haft tillgång till en expertgrupp bestående av riksdagsdirektören Anders Forsberg, ordförande, kanslichefen Ingvar Mattsson, kanslichefen Jan Bjurström, t.f. kanslichefen Martin Brothén, t.f. kanslichefen Åsa Ekwall, planeringschefen Charlotte Rydell samt sekretariatschefen Eva Smekal. Utredaren och sekreterarna har deltagit även i expertgruppens möten.

Härmed överlämnas utredarens rapport.

Stockholm den 20 oktober 2010

Thomas Hörberg

/Lars Starell

Sammanfattning

Ökat internationellt engagemang (avsnitt 2.1)

Riksdagens internationella verksamhet är omfattande. De nationella och internationella perspektiven integreras alltmer. Globaliseringen och dess effekter påverkar utvecklingen i vår omvärld och därmed riksdagen.

Globaliseringen har även inneburit att EU-arbetet har intensifierats i frågor av gemensam vikt för EU:s medlemsstater. Den ökade globaliseringen leder också till att riksdagens internationella engagemang påverkas av såväl händelser som inträffar i vår omvärld som av egna nationella politiska överväganden.

Delegationerna till de interparlamentariska församlingarna (avsnitt 2.2)

Riksdagen företräds på den internationella arenan av ledamöter som ingår i riksdagens delegationer till parlamentariska församlingar och konferenser. Riksdagen deltar för närvarande med delegationer i sju parlamentariska församlingar och två konferenser. Delegationerna till tre av dessa församlingar väljs av riksdagen medan övriga fyra utses av riksdagsstyrelsen, i samtliga fall efter nominering av partigrupperna.

Utskottens internationella verksamhet (avsnitt 2.3)

Den ökade internationaliseringen och även europeiseringen av nationella frågor har lett till att utskotten, i större eller mindre omfattning, blivit involverade i riksdagens internationella verksamhet.

En annan aspekt på utskottens internationella kontakter är att utskotten nära följer EU-arbetet inom sina respektive områden, både vad gäller EU-kommissionens och Europeiska rådets arbete, men även när det gäller Europaparlamentet. Utskotten deltar också i olika omfattning i EU-möten inom sina respektive områden. Utskotten deltar även på annat sätt i den internationella verksamheten inom sina specifika sakområden.

Andra former av internationellt samarbete (avsnitt 2.4)

Olika former av internationellt samarbete förekommer, bl.a. på talmansnivå. Talmansresorna, i många fall med riksdagsledamöter i delegationen, utgör en viktig del av riksdagens internationella besöksutbyte. Talmannen tar också emot ett stort antal högnivåbesök.

Internationaliseringen ställer också ökade krav på ledamöterna att vara internationellt orienterade. Det internationella intresset hos svenska ledamöter tar sig bl.a. uttryck i engagemang i särskilda uppdrag i de olika parlamenta-

riska församlingarna och i deltagande i olika internationella och regionala konferenser och seminarier till vilka riksdagen inbjuds.

Ledamöter ingår ibland även i regeringsdelegationer, t.ex. FN:s generalförsamling. Riksdagens ledamöter deltar också allt oftare i de internationella valobservationsmissioner som bedrivs i regi av de parlamentariska församlingarna. Riksdagen deltar också aktivt i det parlamentariska demokrati- och utvecklingssamarbetet och annat regionalt samarbete, t.ex. i NB8-kretsen.

Koordinering av verksamheten och organisatorisk struktur (avsnitt 2.5)

För koordinering av den internationella verksamheten utarbetas i vissa fall strategier, t.ex. för talmännens internationella verksamhet. Även andra strategier har tagits fram i syfte att förbättra förutsebarheten samt fokusering kring aktuella frågor i riksdagen. Ytterligare exempel rör förslag till strategi för riksdagens demokrati- och utvecklingssamarbete och ett utkast till strategi avseende riksdagens dialog med den muslimska världen.

Enligt riksdagsordningen är det riksdagsstyrelsen som beslutar i ärenden av större vikt rörande riksdagens internationella kontakter. Det åligger därför riksdagsförvaltningen att bistå och handlägga ärenden rörande riksdagens internationella kontaktverksamhet. Hösten 2008 återupptogs traditionen från tidigare mandatperiod med delegationspresidiemöten under talmännens och utrikesutskottspresidiets ledning.

Kort historik över utvecklingen av riksdagens interparlamentariska arbete (avsnitt 3.1)

Samarbetet mellan parlamenten i olika länder, särskilt inom Europa, har en lång historisk tradition. Det kalla krigets slut omkring 1990 gav nya förutsättningar för svensk utrikespolitik och även för riksdagens internationella verksamhet. Riksdagens kontakter med parlamenten i de baltiska republikerna och länder i Öst- och Centraleuropa gick in i ett intensivt skede. Det blev till slut i praktiken omöjligt att bibehålla de internationella uppgifterna som en integrerad del av utrikesutskottets kansli. Därför inrättades 1991 riksdagens internationella sekretariat, sedermera riksdagens internationella kansli, som en egen organisatorisk enhet.

Utredningar rörande riksdagens internationella verksamhet under senare år (avsnitt 3.2)

Riksdagsstyrelsen uppdrog 2001 åt riksdagsdirektören att utreda de internationella delegationernas verksamhet i olika avseenden. En arbetsgrupp tillkallades för att utreda och lämna förslag i frågan. Den 25 oktober 2002 avlämnade den sin utredningsrapport (2002/03:DelUt). Riksdagsstyrelsen ställde sig bakom rapporten och genomförde successivt flera av de konkreta förslagen i rapporten.

En slutsats som arbetsgruppen drog var att de interparlamentariska delegationerna är av stor betydelse, dels genom att de för in svenska ståndpunkter i det internationella arbetet, dels genom att de fungerar som känslspröt för riksdagen genom att internationella impulser återförs till det nationella beslutsfattandet. En annan slutsats som arbetsgruppen drog var att det internationella engagemanget bör integreras starkare i riksdagens övriga verksamhet.

Riksdagsstyrelsen gav i november 2002 Riksdagskommittén i uppdrag att fortsätta arbetet med beredningen av frågor som rör utvecklingen av riksdagens arbetsformer m.m. Den 7 december 2005 överlämnades huvudbetänkandet Riksdagen i en ny tid. Riksdagskommittén pekade i detta bl.a. på att viktiga erfarenheter kan vinnas genom att riksdagens interparlamentariska samarbete tillgodogörs riksdagen i dess helhet.

Många av de grundläggande principer och värderingar som berörts i de två nämnda utredningarna är fortfarande giltiga. Processer som satts i gång tar tid att genomföra. Samtidigt bedöms vissa av de tillkortakommanden som identifierades fortfarande vara aktuella. Utredningen återkommer till dessa frågor i följande avsnitt.

Utvecklingen rörande de parlamentariska församlingarna och deras motsvarigheter på regeringssidan (avsnitt 4.3)

Förändringar i Europas samarbetsstrukturer har ställt Europarådet och dess parlamentariska församling inför nya utmaningar. EU:s utvidgning och fördjupade integration har av församlingen setts som en fråga som direkt påverkar Europarådets egen framtid och dess roll i det europeiska samarbetet.

Interparlamentariska unionen (IPU) har under senare år fortsatt i sina strävanden att närma sig FN och därmed öka sina möjligheter att stärka den parlamentariska dimensionen i FN:s arbete. Ämnesområdena har breddats och anpassats till ämneskategorier som ansluter till FN:s huvudfrågor.

Nordiska rådets (NR) arbetsformer och samarbetsområden har genom åren varit föremål för diskussion och utvärderingar. Bakgrunden har ofta varit förändringar i omvärlden. Europeiska unionens utvidgning har påverkat samarbetet med länderna kring Östersjön och i norra Europa. Frågor som nu står på dagordningen är globalisering, öppning för revision av Helsingforsavtalet, EU-strategi, nordiskt försvarssamarbete och gränshinder.

Sedan ett par år tillbaka har OSSE:s (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) parlamentariska församling infört nya verksamhetsformer genom att tillsätta tillfälliga arbetsgrupper. Församlingens president kan även utse särskilda representanter för att samla information, främja dialog och sedan rapportera om vissa frågor.

EU:s ökade roll på det försvars- och säkerhetspolitiska området och antagandet av Lissabonfördraget i december 2009 har föranlett VEU:s fördragslutande stater att, i en deklARATION, meddela att traktaten ska upphävas. VEU kommer således att upphöra och därmed även Europeiska försvars- och säkerhetsförsamlingen (f.d. VEU:s församling), vilket sker per juni 2011.

Natos parlamentariska församling har under senare år stärkt sitt arbete med att fördjupa kontakterna med såväl Medelhavsregionen som södra Kaukasien och Centralasien.

Den parlamentariska församlingen för Europa-Medelhavsområdet (EMPA) utgör den parlamentariska dimensionen av regeringarnas samarbetsorgan Unionen för Medelhavet. Församlingens och utskottens arbete präglas av situationen i Mellanöstern.

Det kan konstateras att inga stora förändringar under senare år har skett vad gäller riksdagens representation i de interparlamentariska församlingarna. De olika församlingarna har dock successivt förändrats, vad gäller medlemskap och prioriteringar av verksamheten, i takt med den politiska utvecklingen på olika områden.

En utvecklingstendens i flera av församlingarna är förekomsten av och den ökade betydelsen av partigrupperna. De partipolitiska grupperna är mycket starka i Nordiska rådet och i Europarådets och OSSE:s parlamentariska församlingar. Utvecklingen går i samma riktning inom EMPA där i vart fall den socialdemokratiska gruppen försöker ha regelbundna möten.

Vissa nationella och regionala utvecklingstendenser (avsnitt 4.4)

Endast riksdagen i plenum och riksdagsstyrelsen har rätt att fatta för riksdagen bindande beslut. Enligt ett traditionellt svenskt synsätt representerar enskilda ledamöter som deltar i interparlamentariskt samarbete sina delegationer, sina partier eller sig själva. Det är regeringen som bedriver Sveriges utrikespolitik. Samtidigt finns det exempel på att riksdagen tenderar att själva ta initiativ på det utrikespolitiska området som ger delegationerna och enskilda ledamöter en plattform för att agera i riksdagens namn. Det gäller t.ex. dialogen med den muslimska världen i EU:s grannskapsområde och det östliga partnerskapet.

Inom vissa områden med starkt internationellt samarbete, det kan gälla t.ex. handelsfrågor och utvecklings- och biståndsfrågor, finns tendenser till en stärkt parlamentarisk dimension. Exempel på parlamentariska nätverk finns på Världshandelsorganisationens (WTO) och Världsbankens verksamhetsområden.

Observationer och överväganden (kapitel 5)

I viss mening har parlamentets betydelse i världspolitiken ökat. Emellertid kan man även finna mottrender med innebörden att de nationella parlamenten och deras inbördes samarbetsorgan fått se sitt inflytande avta. Ett tecken på detta kan vara att olika intresseorganisationer i minskande utsträckning väljer att driva frågor visavi de nationella parlamenten och att de i stället väljer att arbeta via sina egna internationella nätverk och genom dessa driva sina frågor vid exempelvis FN:s världskonferenser.

Riksdagens interparlamentariska engagemang är, enligt utredningens mening, av stor betydelse, dels genom att det för in svenska synpunkter i de ofta

diffusa processer som i slutändan inte sällan leder till bindande åtaganden för Sverige, dels genom att det utgör känselspröt på den internationella arenan och därigenom kan återföra internationella impulser till det nationella beslutsfattandet.

Den nuvarande utredningen är av meningen att de av DelUt redovisade punkterna om grundläggande synsätt och ambitioner fortfarande är aktuella. Enligt utredningen finns det därför anledning att ägna ökad uppmärksamhet åt riksdagens och dess organs möjlighet att föra ut synpunkter och skapa opinion för svenska synsätt i internationella sammanhang. I det grundläggande synsättet bör, enligt utredningen, också framhållas att riksdagens internationella verksamhet ytterst syftar till att ge uttryck för politiska viljeinriktningar och prioriteringar ("politikens primat").

Utredningen diskuterar ingående frågan om mandat och instruktioner för de ledamöter som i olika roller uppträder i internationella sammanhang. Riksdagen har vid skilda tillfällen gjort uttalanden om vilket mandat enskilda ledamöter, delegationer och utskott har när det gäller att agera internationellt. Dessa pekar alla i samma riktning. Utredningen ser inget skäl att föreslå en ändring av den rådande ordningen, men gör i sammanhanget vissa observationer och kommentarer utifrån vad som får anses vara rådande praxis.

Enligt utredningens uppfattning bör gälla att ledamöter som ingår i regeringsdelegationer har att följa de mandat som delegationen har och de instruktioner som regeringen utfärdar.

Genom att upprätta strategier för utskotten kan den internationella verksamheten, enligt utredningens uppfattning, på ett mer systematiskt sätt än vad som görs i dag inkluderas i utskottens löpande arbete. Enligt utredningens uppfattning är det önskvärt att alla utskott och delegationer utarbetar strategier för sin respektive internationella verksamhet.

Genom att koppla ekonomiska resurser till politiska viljeinriktningar kan en viss styrning av den internationella verksamheten också uppnås. En ekonomisk styrning görs till viss del redan i dag även om kopplingen till politiska prioriteringar inte alltid är helt uppenbar. Utredningen menar att det är viktigt att fortsätta verka för att politiska viljeinriktningar kopplas till ekonomiska styrmedel.

Utredningen menar att det utifrån de resurser som tilldelas inom respektive delegation bör föras en diskussion om hur de tilldelade medlen bäst bör utnyttjas och vilka frågor delegationen önskar fokusera på och varför.

Utöver ekonomiska prioriteringar inom varje delegation kan även andra prioriteringar göras. Utredningen menar att delegationerna, i de fall där det är uppenbart att flera parlamentariska församlingar handlägger samma sakfråga eller geografiskt område, borde överväga möjligheten till ett utökat samarbete.

Talmannen och utrikesutskottets presidium har återupptagit en tidigare tradition med kvartalsvisa möten, s.k. delegationspresidiemöten. Utredningen bedömer att denna verksamhet bidrar till en ökad samordning mellan riksdagens delegationer men att den också leder till synergieffekter för den internationel-

la verksamheten i stort. Utredningen menar, mot bakgrund av vunna erfarenheter, att verksamheten med delegationspresidiemöten bör bestå som ett forum av utblickande men med icke-operativ karaktär. Utredningen menar att det är motiverat att samtliga partier får vara representerade vid delegationspresidiemötena.

Förutom från respektive utskott får utskottskanslicheferna politisk vägledning från sina presidier. Motsvarande gäller för delegationerna. För RIK är läget speciellt genom att man i praktiken har flera olika chefer. Detta försvårar en sammanhållen politisk styrning av verksamheten. Utredningen föreslår därför inrättande av ett politiskt råd för internationella frågor. Syftet med detta råd är att åstadkomma en robustare politisk styrning, men också att ge ett stöd för RIK:s internationella verksamhet.

Riksdagens internationella verksamhet är mindre väl känd i offentligheten. Ett sätt att åtgärda detta vore att, på motsvarande sätt som sker vid socialförsäkringsutskottet, inbjuda till en årlig pressträff, förslagsvis med delegationspresidiekretsen.

Eftersom den internationella verksamheten i dagsläget inte utgör en direkt uppgift för utskotten enligt riksdagsordningen, menar utredningen att man vid nästa revision av riksdagsordningen bör överväga att göra ett tillägg till riksdagsordningen med innebörd att utskotten åläggs en skyldighet att följa den internationella utvecklingen inom sina respektive beredningsområden.

Det som är viktigt i församlingarnas arbete på den internationella arenan bör, enligt utredningen, få en återkoppling till riksdagens kärnverksamhet i utskotten. Återkopplingen bör inte enbart ses i perspektivet av kopplingen mellan de parlamentariska delegationerna och utskotten. De enskilda ledamöter som på ad hoc-basis deltar i internationella konferenser, resor och besök återrapporerar i varierande omfattning sina erfarenheter inom utskotten. Utredningen anser att det är viktigt att även denna form av återkoppling utnyttjas mera systematiskt än vad som torde ske i dag.

När det gäller den årliga rapporteringen till riksdagsstyrelsen från berörda delegationer, föreslår utredningen att den som avlämnar rapporten till riksdagsstyrelsen också får ett uttalat ansvar för att delge rapporter till närmast berörda utskott, för att dessa ska garanteras att få kännedom om rapportens existens och innehåll.

Utredningen menar att det finns anledning att låta utarbeta riktlinjer för hur rapporteringen från den interparlamentariska verksamheten bör vara utformad. Sådana riktlinjer bör lämpligen kunna ingå i en lathund för det internationella arbetet.

Enligt utredningens mening bör möjligheterna att i ökad grad använda sig av kammaren beaktas, när delegationerna överväger hur man bäst ska skapa en effektiv återkoppling från den internationella verksamheten till riksdagens kärnverksamhet.

Utredningen tar upp behovet av analys- och verksamhetsstöd på det internationella området. Utredningen menar att modellen med ett ökat samarbete med oberoende forskningsinstitut såsom vissa tankesmedjor bör studeras

ytterligare. Vidare föreslår utredningen att riksdagsförvaltningen undersöker möjligheterna att inrätta en ”medelsreserv” för sådana oväntade händelser som är värda riksdagens engagemang.

När det gäller samordningen av de internationella arbetsuppgifterna på tjänstemannaområdet har utredningen gjort en rad observationer och lagt fram några konkreta förslag. Enligt utredningens mening finns det goda skäl att låta utarbeta en lathund för de internationella aktiviteterna, främst vad gäller utskottens medverkan. Enligt utredningens mening bör RIK hålla samman arbetet med att utarbeta en sådan lathund. RIK:s erfarenheter från liknande verksamheter bör kunna utnyttjas i detta arbete.

En näraliggande fråga är hur kontakterna mellan utskotten och RIK är organiserade och vilka möjligheter som finns att främja kontakterna för att det internationella arbetet ska kunna bedrivas så smidigt som möjligt. Enligt utredningens mening bör varje utskott och EU-nämnden utse en kontaktperson för internationella frågor. På motsvarande sätt bör RIK ha en särskild kontaktperson gentemot utskotten och EU-nämnden.

Utredningen menar vidare att man bör stärka utredningskapaciteten för viktiga internationella frågor – inledningsvis demokrati och mänskliga rättigheter, säkerhetspolitik samt miljöfrågor – i närmast berörda utskott. Kapacitetsökningen bör motsvara sammanlagt en heltidstjänst.

Riksdagen och riksdagsförvaltningen har under en följd av år engagerat sig i att stödja den parlamentariska och demokratiska utvecklingen i ett antal länder runt om i världen. Enligt utredningens mening bör det politiska inflytandet i den internationella demokratifrämjande verksamheten stärkas. Detta kan ske genom att det föreslagna politiska rådet för internationella frågor får en styrande roll.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Innehållsförteckning.....	11
1. Utredningens bakgrund och genomförande.....	13
2. Huvuddragen i riksdagens internationella verksamhet.....	15
2.1 Ökat internationellt engagemang.....	15
2.2 Delegationerna till de interparlamentariska församlingarna.....	16
2.2.1 Europarådets parlamentariska församling (PACE).....	16
2.2.2 Nordiska rådet (NR).....	16
2.2.3 OSSE:s (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) parlamentariska församling (OSCE/PA).....	17
2.2.4 Interparlamentariska unionen (IPU).....	17
2.2.5 Europeiska försvars- och säkerhetsförsamlingen	18
2.2.6 Natos parlamentariska församling	18
2.2.7 Den parlamentariska församlingen för Europa- Medelhavsområdet (EMPA).....	19
2.2.8 Den parlamentariska Östersjökonferensen (BSPC).....	19
2.2.9 Den arktiska parlamentarikerkonferensen	20
2.3 Utskottens internationella verksamhet	20
2.3.1 Ett urval av utskotten.....	20
2.3.2 Utrikesutskottet	22
2.4 Andra former av internationellt samarbete.....	22
2.4.1 Talmännen.....	22
2.4.2 Ledamöters deltagande i internationellt samarbete	22
2.4.3 Regeringsdelegationer	23
2.4.4 Deltagande i valobservationsmissioner	23
2.4.5 Demokrati- och utvecklingssamarbetet	23
2.4.6 Nätverk och annat samarbete.....	24
2.4.6.1 NB8-möten på olika nivåer.....	24
2.4.6.2 Tjänstemannakontakter.....	24
2.5 Koordinering av verksamheten och organisatorisk struktur	24
2.5.1 Strategier	24
2.5.2 Organisatorisk struktur	25
2.5.2.1 Riksdagsstyrelsen	25
2.5.2.2 Delegationspresidiemöten	25
2.5.2.3 Riksdagsförvaltningens mål	25
2.5.2.4 Utskottskanslierna	25
2.5.2.5 Riksdagens internationella kansli (RIK).....	25
3 Huvuddragen i tidigare utredningar och deras genomslag	26
3.1 Kort historik över utvecklingen av riksdagens interparlamentariska arbete	26
3.2 Utredningar rörande riksdagens internationella verksamhet under senare år	27

3.2.1 Utredning om de internationella delegationernas verksamhet (2002/03:DelUt)	27
3.2.2 Riksdagen i en ny tid, huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté (framst. 2005/06:RS3)	29
3.3 Sammanfattande kommentarer	31
4 Tendenser i omvärldsutvecklingen ur ett riksdagsperspektiv	33
4.1 Inledning	33
4.2 Förenta nationernas arbete	33
4.3 Utvecklingen inom de parlamentariska församlingarna och deras motsvarigheter på regeringssidan	33
4.4 Vissa nationella och regionala utvecklingstendenser	37
4.4.1 Utrikespolitiska frågor i ett nationellt perspektiv	37
4.4.1.1 Riksdagens utrikespolitiska roll	37
4.4.1.2 Dialogen med den muslimska världen	37
4.4.1.3 Det östliga partnerskapet	38
4.4.2 Parlamentariskt samarbete i EU-kretsen	38
4.4.3 Vissa internationella nätverk och nätverksliknande organisationer	39
4.4.3.1 Internationella nätverk	39
4.4.3.2 Think-tanks	40
5 Observationer och överväganden	41
5.1 Bakgrund	41
5.2 Grundläggande synsätt och ambitioner	42
5.3 Mandat och instruktioner	44
5.4 Strategier	47
5.5 Budget och prioriteringar	48
5.6 Styrinstrument – delegationspresidiemöten	52
5.7 Politisk vägledning	53
5.8 Författningsreglering	54
5.9 Återkopplingen till utskotten	55
5.10 Rapporteringen från de interparlamentariska delegationerna	57
5.11 Tendenser i omvärlden – analys- och verksamhetsstöd	59
5.12 Samordning av de internationella arbetsuppgifterna på tjänstemannaområdet	60
5.13 Riksdagens internationella demokratifrämjande verksamhet	64
Bilaga	
Översyn av riksdagens arbete med vissa internationella frågor	66

1. Utredningens bakgrund och genomförande

Under 2000-talet har olika aspekter på riksdagens internationella engagemang utretts bl.a. i Rapport om riksdagens internationella delegationer (utredningsrapport 2002/03:DelUt) och i Riksdagen i en ny tid, Huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté (framst. 2005/06:RS3). I den senare utredningen framhålls det angelägna i att ”riksdagen och dess organisation återkommande låter genomlysna den internationella verksamheten och se över vilka prioriteringar som görs”.

Erfarenheter har under senare år vunnits av de reformer som genomfördes till följd av nämnda utredningar, samtidigt som förändringarna på det internationella området varit fortsatt snabba. Detta har sammantaget bedömts vara skäl nog för att göra en översyn som underlag för fortsatta diskussioner och beslut på politisk nivå när det gäller riksdagens arbete med de internationella frågorna. Mot bakgrund av omvärldsutvecklingen och erfarenheterna från de senaste åren fick utredningen i uppdrag att genomlysna den internationella verksamheten i enlighet med Riksdagskommitténs intentioner och göra överväganden om vilka förändringar som borde vidtas.

Översynen har genomförts under tiden december 2009–juni 2010 som en utredning på uppdrag av riksdagsdirektören. Utredare har varit kanslichef Thomas Hörberg. Till sin hjälp har utredaren haft två sekreterare, seniora rådgivarna Lars Starell och Ulrika Funered. Till utredningen har varit knuten dels en expertgrupp på tjänstemannanivå under ledning av riksdagsdirektören, dels en parlamentarisk styrgrupp ledd av utrikesutskottets ordförande Göran Lennmarker.

Utredningen har i enlighet med sin instruktion beaktat det arbete rörande EU-frågor som bedrivs av EUMOT-utredningen.

Utgångspunkten för utredningen har varit riksdagens utrikespolitiska och internationella roll samt behovet av politisk koordinering och stöd till de politiska processerna. I uppdraget har ingått att fokusera på förhållanden av betydelse för utskotten och för de internationella delegationerna, inklusive delegater med särskilda uppdrag. Det har också ingått att överväga hur de administrativa resurserna kan användas och eventuellt omfördelas för att på bästa sätt stödja de politiska processerna inom det internationella området.

I uppdraget har legat att även kunna ta upp andra frågor och förslag som är av betydelse för riksdagens internationella verksamhet.

Utredningen har i sitt arbete studerat tidigare utredningar och följt upp hur de däri framlagda förslagen slagit igenom. Genom intervjuer har utredningen inhämtat synpunkter och skaffat sig en djupare förståelse för hur olika aktörer, däribland utskotten och deras kanslier, ser på sina roller i det internationella parlamentariska samarbetet. Vidare har utredningen lämnat vissa uppdrag till enheter inom riksdagsförvaltningen, främst RUT och RIK. Det har gällt bl.a. dagordningarna för de parlamentariska församlingarnas verksamhet 2009, budget- och ekonomifrågor för den internationella verksamheten samt

verksamhetsberättelserna för utskotten vad gäller den internationella verksamheten.

Beställaren (riksdagsdirektören) har löpande hållits informerad om arbetets gång. Utredningen har hållit ett flertal möten med expertgruppen och den politiska styrgruppen. Till följd av det förestående valet i september 2010 ersattes den politiska styrgruppens sista möte med en skriftlig granskning av det textutkast som förelåg i slutet av våren 2010. Bearbetningen av de då inkomna synpunkterna har granskats av styrgruppens ordförande. Vid ett möte i juni 2010 med talmannen och gruppledarna redovisade styrgruppens ordförande och utredaren utredningens preliminära resultat. En preliminär redovisning har också gjorts inför kanslichefskretsen.

Utifrån ovan redovisade studier, intervjuer och möten har de aktuella förhållandena kartlagts och vissa tendenser i omvärldsutvecklingen identifierats. Utredningen har vidare redovisat vissa grundläggande synsätt och ambitioner som den anser bör vara relevanta för riksdagens internationella verksamhet.

Utifrån en grundläggande filosofi för riksdagens utrikespolitiska roll och ambitioner på det internationella området har utredningen identifierat ett antal frågor och problem som följts upp med överväganden som underlag för fortsatta politiska överväganden. I en del fall har utredningen även framfört konkreta förslag till förändringar, även om förslagen inte bör betraktas som färdiga förslag utan som just förslag på områden att diskutera vidare på politisk och administrativ nivå.

Det bör dock betonas att utredningen inte täckt in alla de områden som behandlades i utredningsrapporten 2002/03:DelUt. Vidare bör noteras att frågor med EU-anknytning endast berörts i den utsträckning det varit nödvändigt för sammanhanget mot bakgrund av att EU-frågorna utgör en viktig integrerad del av riksdagens internationella verksamhet. Så har heller inte EU-nämndens verksamhet eller organisation studerats närmare. Vad gäller EU-frågorna hänvisas till andra källor, bl.a. till utredningen rörande EU-frågor (EUMOT).

Vissa andra avgränsningar av arbetet har också gjorts. Eftersom utredningen inte i första hand haft som sin uppgift att göra ett organisationsförslag har den t.ex. inte följt upp den genomlysning som gjordes av RIK för ett par år sedan av externa konsulter. Utredningen har heller inte gått in på frågor av delegationsadministrativt slag eller internationella frågor av ad hoc-karaktär. Någon samlad genomgång av talmannens eller de vice talmännens internationella verksamhet har utredningen inte genomfört, då det ansetts ligga utanför uppdraget. Dock kommer utredningen i olika sammanhang in på frågeställningar som inbegriper talmannens medverkan i riksdagens internationella verksamhet.

2. Huvuddragen i riksdagens internationella verksamhet

2.1 Ökat internationellt engagemang

Riksdagens internationella verksamhet är omfattande. De nationella och internationella perspektiven integreras alltmer. Internationella aspekter har blivit en mer naturlig del i nationella överväganden. Talleyrand konstaterade detta redan på 1700-talet: ”Att skilja utrikespolitik från inrikespolitik är som att dra ett streck i vatten.” I dag används ibland termen *euromestic* för att visa på en blandning mellan europeisk politik och inrikespolitik.

Globaliseringen och dess effekter påverkar utvecklingen i vår omvärld och därmed riksdagen. Utrikesutskottet har uppmärksammat globaliseringens möjligheter, risker och utmaningar bl.a. i sitt betänkande 2008/09:UU13. Det konstaterade att den tilltagande globaliseringen har lett till ökad världshandel, integrerade ekonomier, ökat informationsutbyte och förbättrade kommunikationsmöjligheter, som i sin tur även bidrar till att skapa förståelse för och uppslutning bakom normer och värderingar. Utskottet menar också att flertalet av utmaningarna, såsom global befolkningstillväxt och migration, klimatförändringar, energisäkerhet, internationell brottslighet och terrorism samt globala hälsoaspekter inte kan mötas enbart med nationella åtgärder utan kräver ett globalt och internationellt samarbete.

Globaliseringen har även inneburit att EU-arbetet har intensifierats i frågor av gemensam vikt för EU:s medlemsstater. Europeiska och internationella aspekter beaktas av utskotten i deras överväganden och genomsyrar därigenom det ordinarie riksdagsarbetet, både i utskotten och i kammaren.

Den ökade globaliseringen leder också till att riksdagens internationella engagemang påverkas av såväl händelser som inträffar i vår omvärld som av egna nationella politiska överväganden. Detta utesluter inte att engagemanget också kan hänföras till ledamöternas egna intressen i enskilda frågor.

I riksdagens mångfacetterade internationella verksamhet deltar flera olika aktörer om än i olika omfattning. Det handlar bl.a. om talmännens internationella engagemang både på bilateral och multilateral nivå, riksdagens engagemang, via sina delegationer i olika parlamentariska församlingar, ledamöters deltagande i internationella konferenser och seminarier, interparlamentariskt samarbete på utskottsnivå men även om etablerande av vänskapsföreningar m.m.

Riksdagen står årligen värd för mellan 100 och 150 internationella besök och konferenser.

I de följande avsnitten ges en beskrivning av den internationella verksamhet som bedrivs i dag. Beskrivningen gör inte anspråk på att vara uttömmande utan ska snarare ses som ett försök att ge en översiktlig bild av vilka delar av

riksdagen som är involverade och på vilket sätt. Beskrivningen täcker mandatperioden 2006–2010 om inget annat anges.

2.2 Delegationerna till de interparlamentariska församlingarna

Riksdagen företräds på den internationella arenan av ledamöter som ingår i riksdagens delegationer till parlamentariska församlingar och konferenser. Riksdagen deltar för närvarande med delegationer i sju parlamentariska församlingar och två konferenser. Delegationerna till tre av dessa församlingar väljs av riksdagen medan övriga fyra utses av riksdagsstyrelsen, i samtliga fall efter nominering av partigrupperna.

2.2.1 Europarådets parlamentariska församling (PACE)

Europarådets parlamentariska församling, som är ett av tre huvudorgan för Europarådet, inrättades samtidigt som Europarådet grundades 1949. I dag uppgår medlemskretsen till 47 länder och inkluderar samtliga europeiska stater utom Vitryssland och Kosovo. Europarådets och därmed församlingens kärnverksamhet rör demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstatlighet, fred och social rättvisa. Genom sina 209 konventioner är Europarådet en viktig normgivande institution inom europeisk politik.

Europarådets parlamentariska församling är ett debattforum för frågor inom Europarådets kärnverksamhet men även för aktuella politiska frågor (utom försvarsfrågor). Församlingen består av 318 ledamöter och lika många suppleanter. Församlingen möts i en session per år som i sin tur delas upp i fyra delsessioner. Utskotten, som är tio till antalet, sammanträder såväl under som mellan sessionerna. Församlingen antar rekommendationer som delges regeringarna via den s.k. ministerkommittén, men antar även resolutioner och direktiv samt övervakar hur medlemsländerna uppfyller sina åtaganden. Församlingen företar även s.k. valövervakningsmissioner.

Riksdagens delegation till församlingen väljs av kammaren för valperioden. Den svenska delegationen består av sex medlemmar och lika många ersättare. Delegationen lämnar en årlig redogörelse för sin verksamhet till riksdagen. Denna bereds i utrikesutskottet och debatteras och beslutas i kammaren.

2.2.2 Nordiska rådet (NR)

Nordiska rådet bildades 1952 som ett samarbetsorgan mellan de nordiska ländernas parlament och regeringar. Det nordiska samarbetet omfattar också de tre självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland. Nordiska rådet utövar parlamentarisk kontroll av Nordiska ministerrådet, som inrättades 1971. Rådet avger juridiskt icke-bindande rekommendationer och yttranden till Nordiska ministerrådet och till de nordiska ländernas regeringar. Nordiska

rådet har ett omfattande samarbete med andra regionala parlamentariska organisationer, inte minst i närområdet.

Nordiska rådet består av 87 medlemmar valda av de nordiska parlamenten. I rådet ingår också regeringsrepresentanter utsedda av respektive lands- och självstyrelseområdes regering. Rådet möts årligen i en ordinarie session. Vid sessionen deltar även företrädare för regeringarna. Extra sessioner kan förekomma. Rådet har fem utskott för olika sakfrågor. Flertalet av rådets ärenden behandlas i dessa utskott.

Val av medlemmar i riksdagens delegation förrättas årligen av kammaren. Delegationen har 20 medlemmar och lika många ersättare. Delegationen lämnar årligen en redogörelse till riksdagen för sin verksamhet. Redogörelsen bereds i utrikesutskottet och debatteras och beslutas i kammaren.

2.2.3 OSSE:s (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) parlamentariska församling (OSCE/PA)

OSSE:s parlamentariska församling, som bildades 1991, består av 56 medlemsländer. Kärnverksamheten består av säkerhetspolitisk dialog och samverkan i Europa. Församlingen har en rådgivande funktion och granskar hur regeringarna uppfyller OSSE:s mål, debatterar aktuella frågor på OSSE:s dagordning och antar resolutioner som syftar till att öka säkerhet och samarbete i Europa. Arbetet bedrivs under tre årliga möten, där mycket av arbetet bedrivs i de tre utskott, utskottet för politiska frågor; utskottet för ekonomiska frågor, vetenskap, teknik och miljö samt utskottet för demokrati, mänskliga rättigheter och humanitära frågor. Som ett led i att stödja OSSE:s åtaganden vad gäller mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer har församlingen ett omfattande program för övervakning av parlamentsval, framför allt i stater som uppkom efter Sovjetunionens fall. Flera av den svenska delegationens medlemmar är aktiva i olika specialuppdrag.

Den svenska delegationen utses av kammaren för valperioden. Den svenska delegationen består av åtta ledamöter och lika många suppleanter. Delegationen lämnar en årlig redogörelse till kammaren för sin verksamhet. Verksamhetsberättelsen bereds i utrikesutskottet och debatteras och beslutas i kammaren.

2.2.4 Interparlamentariska unionen (IPU)

IPU, som bildades 1889, har parlament eller parlamentariska grupper som medlemmar. Medlemsantalet har mer än fördubblats under de senaste 30 åren och uppgår i dag till drygt 150. Kärnverksamheten består i att främja dialogen och erfarenhetsutbytet mellan parlament och parlamentariker i alla länder, att verka för dels de demokratiska och parlamentariska institutionernas utveckling, dels för fred och mellanfolkligt samarbete. De tre utskotten i församlingen arbetar med (1) fred och internationell säkerhet, (2) hållbar utveckling, finanser och handel respektive (3) demokrati och mänskliga rättigheter. Ett närmande till FN har successivt skett när det gäller bl.a. prioriteringar av

arbetsområdena, särskilt mänskliga rättigheter, utvecklingssamarbete och demokratifrämjande insatser.

Den svenska delegationen består av fem ordinarie ledamöter som utses av riksdagsstyrelsen. Sedan 2007 har IPU-delegationen regelmässigt utnyttjat möjligheterna att vid de årliga större församlingarna komplettera IPU-delegationen med specialkompetens genom två ledamöter som representerar de fackområden som sammanfaller med konferensens huvudteman. Under den senaste mandatperioden har IPU-delegationerna till de större vårsessionerna regelmässigt letts av en vice talman. Delegationen överlämnar en årlig verksamhetsberättelse till riksdagsstyrelsen.

2.2.5 Europeiska försvars- och säkerhetsförsamlingen

Europeiska försvars- och säkerhetskonferensen (f.d. VEU:s församling) är ett parlamentariskt forum för debatt om europeiska säkerhets- och försvarsfrågor som grundades 1954. Alltsedan 2000 har formerna för parlamentarisk granskning av europeisk säkerhets- och försvarspolitik dominerat diskussionen.

Församlingen har ca 400 ledamöter från 39 deltagande parlament med varierande medlemsstatus. Varje år äger två församlingssessioner rum. Församlingen har också sex fackutskott som träffas löpande under året. Den svenska delegationen består av två ledamöter och två suppleanter, som utses av riksdagsstyrelsen. Delegationen rapporterar årligen om sin verksamhet till riksdagsstyrelsen.

I en deklaration den 31 mars 2010 meddelade de länder som är anslutna till traktatet som upprättade VEU att detta upphör. Skälet är EU:s ökade roll i säkerhets- och försvarsfrågor. Beslutet innebär att VEU-församlingen kommer att upphöra i juni 2011.

2.2.6 Natos parlamentariska församling

Natos parlamentariska församling, som bildades 1955, behandlar försvars- och säkerhetsfrågor i bred bemärkelse. Som en följd av de politiska förändringarna i f.d. Sovjetunionen och Central- och Östeuropa har församlingen sedan 1990 efter hand utvidgats till att även omfatta parlamentariker från ett stort antal nya demokratier med status som associerad medlem, däribland Ryssland och Ukraina.

Riksdagens delegation, som tidigare deltog som observatör, deltar sedan 2003 som associerad medlem. Församlingen, som består av 320 ledamöter, möts vid två årliga sessioner. En stor del av arbetet bedrivs i fem fackutskott under och mellan sessionerna. Utskotten lägger fram rapporter som behandlas vid sessionerna och antas av församlingen. Särskilda seminarier arrangeras årligen liksom ett transatlantiskt forum i Washington. Församlingens dagordning påverkas av den aktuella politiska utvecklingen och vad som står på Natos dagordning. Efter utvidgningarna verkar församlingen för fördjupade kontakter med angränsande regioner, t.ex. södra Kaukasien, Centralasien och Medelhavsregionen.

Riksdagens delegation till Natos parlamentariska församling består av fem ledamöter och lika många ersättare som utses av riksdagsstyrelsen. Delegationen lämnar årligen en redogörelse för sin verksamhet till riksdagsstyrelsen.

2.2.7 Den parlamentariska församlingen för Europa-Medelhavsområdet (EMPA)

Den parlamentariska församlingen för Europa-Medelhavsområdet (EMPA), som bildades 2004, är en mötesplats för parlamentariker från EU-länderna och de s.k. partnerländerna Marocko, Algeriet, Tunisien, Egypten, Israel, Jordanien, Syrien, Libanon och Turkiet samt den palestinska myndigheten.

Huvudsyftet med EMPA är att genom dialog bidra till ökad förståelse och samhörighet mellan de länder som deltar. Detta ska ske inom ramen för den s.k. Barcelonaprocessen, som inleddes 1995 och som är ett partnerskap på regeringssidan mellan EU och Medelhavsländerna. Målet är att skapa ett område runt Medelhavet med fred och stabilitet, delat välstånd och förstärkt samarbete i sociala och kulturella frågor. Samarbetet omfattar i huvudsak tre områden: politisk dialog och säkerhetspolitik, ekonomiskt och finansiellt samarbete samt kulturellt och socialt utbyte.

Regeringssidans samarbete, Barcelonaprocessen, övergick 2008 till att bli Union för Medelhavet (UfM) som innebär en fördjupning av de politiska relationerna mellan EU och partnerländerna. Vid utrikesministermötet i UfM i november 2008 sades att EMPA bör utgöra UfM:s parlamentariska dimension.

EMPA:s arbete bedrivs i en församling och fem utskott. Församlingen möts en gång och respektive utskott högst fyra gånger per år.

Församlingen består av 280 ledamöter, 140 från EU-sidan och 140 från partnerskapsländerna. EU-sidan fördelas mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet. Den svenska EMPA-delegationen utses av riksdagsstyrelsen för valperioden och består av tre ordinarie ledamöter och tre ersättare. Delegationen rapporterar årligen om sin verksamhet till riksdagsstyrelsen.

2.2.8 Den parlamentariska Östersjökonferensen (BSPC)

Det parlamentariska Östersjösamarbetet syftar till att främja den parlamentariska dialogen i Östersjöregionen samt att påverka regeringarna i utvecklingen av Östersjösamarbetet. Detta samarbete äger rum inom ramen för den parlamentariska Östersjökonferensen (BSPC), som möts i en årlig konferens med ett roterande värdskap. Det parlamentariska samarbetet inleddes 1991. Nordiska rådet är representerat i konferensens ledning. Konferensen omfattar elva nationella parlament, elva inomstatliga regionala parlament samt ett antal organisationer.

Konferensen behandlar skilda problemställningar i Östersjöområdet som miljö, arbetsmarknad, välfärd och sjösäkerhet. En permanent kommitté förbereder konferenserna och följer upp dessa i nära samarbete med Östersjöstater- nas råd (CBSS), regeringarnas organ för samarbetet mellan Östersjöländerna.

Det finns ingen fast svensk riksdagsdelegation till BSPC. De fem svenska ledamöter som deltar är utsedda dels inom riksdagen, dels av Nordiska rådet, samtliga nominerade av sina respektive partigrupper. Riksdagsstyrelsen beslutar för mandatperioden om partisammansättningen för dessa fem medlemmar. Den årliga redogörelsen för verksamheten ingår i Nordiska rådets svenska delegations redogörelse till riksdagen.

2.2.9 Den arktiska parlamentarikerkonferensen

Grunden för det arktiska parlamentariska samarbetet har sedan det startade 1993 varit miljöfrågor och effekterna av klimatförändringen. Under senare år har samarbetet även fokuserat på den civila säkerheten i regionen och befolkningens hälsotillstånd. Det ökande intresset för den arktiska regionen såväl i de nationella parlamenten som i Europaparlamentet har återspeglats i arbetet inom ramen för det arktiska parlamentarikersamarbetet.

Den parlamentariska arktiska konferensen, som upprättades 1996, och som håller möten vartannat år, utgörs av delegationer utsedda av parlamenten i Danmark, Finland, Island, Kanada, Norge, Ryssland, Sverige och USA samt av Europaparlamentet. Den arktiska parlamentariska samarbetskommittén (ScPAR) upprätthåller arbetet och verkställer besluten mellan konferenserna samt förbereder nästa konferens.

I riksdagen finns inte någon fast delegation. I konferensen deltar svenska riksdagsledamöter nominerade av sina respektive partigrupper. Riksdagsstyrelsen beslutar för mandatperioden om partisammansättningen för riksdagsdelegationens fem medlemmar. Den årliga redogörelsen ingår i Nordiska rådets svenska delegations redogörelse till riksdagen.

2.3 Utskottens internationella verksamhet

2.3.1 Ett urval av utskotten

Den ökade internationaliseringen och även europeiseringen av nationella frågor har lett till att utskotten, i större eller mindre omfattning, är involverade i riksdagens internationella verksamhet. Bestämmelser som reglerar utskottens arbetsuppgifter återfinns bl.a. i riksdagsordningen (tilläggsbestämmelserna till 4 kap. 6 § RO)

Enligt 10 kap. 3 § RO har alla utskott ett ansvar att följa EU-frågor inom sitt beredningsområde. Detta kan innebära ett utökat behov av informationsutbyte och samarbete mellan korresponderande fackutskott i EU:s medlemsländer och Europaparlamentet men även med EU-kommissionen och ministerrådet. Formerna för samarbetet kan ta sig olika uttryck, t.ex. interparlamentariska konferenser mellan fackutskott i olika sakfrågor. Det kan även ske genom besök, utskottsresor och andra former av kontakter.

Tidigare utredningar har framhållit vikten av en koppling mellan riksdagens internationella verksamhet och riksdagens kärnverksamhet, inte minst via utskottens arbete.

I intervjuer med kanslichefer från ett antal utskott har framkommit bl.a. följande: Flera utskott anser sig inte ha en uttalad strategi för sin egen internationella verksamhet. Kopplingen mellan de parlamentariska församlingarnas arbete och utskottens arbete är svag, då få utskott medverkar aktivt i förberedelsearbetet, t.ex. med bakgrundsdokument, inför mötena i de parlamentariska församlingarna. Vidare har den rapportering som utskotten i varierande grad får från de parlamentariska församlingarna och delegationernas verksamheter ofta få direkta och naturliga kopplingar till betänkandearbetet. Man torde kunna konstatera att utskottens intresse för riksdagens övriga internationella verksamhet är förhållandevis svagt. Till detta kommer att utskottens och deras kansliers resurser för internationella frågor är begränsade. Mot denna bild står att vissa utskott, såsom finans- och utrikesutskotten, i sin egen verksamhet står nära de internationella frågorna i sin dagliga verksamhet. Båda dessa utskott hanterar ärenden med tydliga internationella förtecken, och där utskotten som en del i verksamheten har egna kontakter med internationella organ på området, mer på regeringssidan än på den parlamentariska sidan. Det har även förekommit att utskott varit drivande i internationella frågor av utrikespolitisk vikt. Exempel på detta är utrikesutskottets insatser för att främja dialogen med den muslimska världen i EU:s grannskapsområde samt det östliga partnerskapet.

En annan aspekt på utskottens internationella kontakter är att utskotten nära följer EU-arbetet inom sina respektive områden, både vad gäller EU-kommissionens och Europeiska rådets arbete, men även när det gäller Europaparlamentet. Utskotten deltar också i olika omfattning i EU-möten inom sina respektive områden, t.ex. sådana som arrangeras av EU-ordförandeskapslandet, även om den direkta återkopplingen från sådana möten till utskottens betänkandearbete kan vara svår att precisera.

Utskotten deltar även på annat sätt i den internationella verksamheten inom sina specifika sakområden. Då utskotten har utbyte och samråd med relevanta delar av Regeringskansliet i specifika sakfrågor inom sina kompetensområden faller det sig också naturligt att dessa kontakter influerar riksdagens agerande även på den internationella arenan och vice versa. Det handlar således om en ömsesidig påverkan.

Till detta kommer att utskotten genomför egna utrikes studieresor, inklusive EU-relaterade resor, och tar emot besökande grupper, bl.a. från utländska parlament. De deltar också i internationella konferenser knutna till utskottets verksamhetsområde, bl.a. genom att ingå i regeringsdelegationer till viktigare möten t.ex. inom FN-systemet.

Slutligen kan noteras att besök av internationell karaktär till utskotten varierar kraftigt till antalet mellan de olika utskotten. Vid en översyn av verksamheten under riksmötet 2008/09 kan konstateras att utrikesutskottet, finansut-

skottet samt EU-nämnden tar emot flest internationella besök, vilket faller sig naturligt med hänvisning till deras respektive mandat.

2.3.2 Utrikesutskottet

Utrikesutskottet är det utskott som i första hand har att i sitt betänkandearbete hantera internationella och utrikespolitiska ärenden. I RO:s tilläggsbestämmelser 4 kap. 6 § 6 finns reglerat utskottets arbetsuppgifter. Även andra utskott kan hantera utrikespolitiska frågor, ibland i nära samråd med utrikesutskottet.

Det kan noteras att utrikes- och försvarsutskotten vid behov tillsätter sammansatta utskott för särskilda säkerhetspolitiska frågeställningar, t.ex. rörande svenska insatser i Afghanistan.

Enligt väl utarbetad (internationell) praxis innehar utrikesutskottets presidium något av en särställning i frågor av internationell och utrikespolitisk karaktär. Utrikesutskottets presidium företräder ofta utrikesutskottet i internationella kontakter och i samband med utlandsresor.

2.4 Andra former av internationellt samarbete

2.4.1 Talmännen

Under innevarande mandatperiod (2006–2010) har talmännens internationella engagemang varit omfattande, såväl bilateralt som multilateralt. Det gäller både utgående resor och inkommande besök. Talmansresorna, i många fall med riksdagsledamöter i delegationen, utgör en viktig del av riksdagens internationella besöksutbyte. Talmannen tar också emot ett stort antal högnivå-besök såsom talmän, presidenter, premiärministrar m.fl. Även de tre vice talmännen är engagerade i dessa sammanhang.

En strategi för talmännens internationella verksamhet har också utarbetats för mandatperioden. Syftet med denna är att, i den mån det varit möjligt, koppla talmännens resor till aktuella internationella frågor som kan få eller har bäring på riksdagens verksamhet. Strategin har antagits av riksdagsstyrelsen. Talmannen deltar även i interparlamentariskt regionalt samarbete, t.ex. det nordisk-baltiska samarbetet (NB8-samarbetet).

Internationella frågor tas regelbundet upp med talmannen i veckovisa beredningar. Talmännens internationella engagemang är primärt inte föremål för denna utredning.

2.4.2 Ledamöters deltagande i internationellt samarbete

Internationaliseringen ställer ökade krav på ledamöterna att vara internationellt orienterade. Utöver engagemang i de institutionaliserade formerna av internationellt samarbete (de parlamentariska delegationerna) kan även verk-

samhet ske via parlamentariska nätverk eller vänskapsföreningar men också via de politiska partigrupperna.

Det internationella intresset hos svenska ledamöter tar sig bl.a. uttryck i engagemang i särskilda uppdrag i de olika parlamentariska församlingarna i vilka ledamöterna deltar. Det kan i huvudsak röra sig om tre typer av särskilda uppdrag: 1) som rapportör/särskild representant i en specifik sakfråga eller land eller region; 2) som ordförande eller vice ordförande för ett av församlingens utskott eller 3) som ordförande eller vice ordförande i en politisk grupp.

Vidare deltar ledamöter i olika internationella och regionala konferenser och seminarier till vilka riksdagen inbjuds, s.k. *ad hoc-inbjudningar*. Riksdagen får inbjudningar till en rik flora av internationella konferenser och seminarier. Intresset från ledamöter att delta i dessa sammanhang är relativt stort. Ledamöter som deltar i dessa typer av ad hoc-konferenser eller seminarier tillfrågas vanligen med utgångspunkt i deras utskottstillhörighet, partitillhörighet och eventuellt tidigare manifesterat intresse uttryckt i medlemskap i vänskapsföreningar eller liknande.

Varje enskild ledamot har också möjlighet att under valperiod företa stipendieresor eller studieresor. Dessa resor är inte föremål för denna utredning.

2.4.3 Regeringsdelegationer

Alltsedan Sverige blev medlem i Förenta nationerna (FN) har riksdagen inbjudits att årligen delta i regeringsdelegationen till FN:s generalförsamling. Detsamma gäller för andra regeringsdelegationer till stora FN-konferenser, t.ex. till klimatoppmötet i Köpenhamn i december 2009. Riksdagsledamöter har även inbjudits att delta i andra regeringsdelegationer på ministernivå.

2.4.4 Deltagande i valobservationsmissioner

Riksdagens ledamöter deltar allt oftare i de internationella valobservationsmissioner som i första hand bedrivs i regi av de parlamentariska församlingarna för OSSE och Europarådet, men ibland även Nato och Nordiska rådet. Sedan senvåren 2008 har även ledamöter som inte ingår i de parlamentariska delegationerna möjlighet att medverka i valobservationer.

2.4.5 Demokrati- och utvecklingssamarbetet

Riksdagen tar årligen emot förfrågningar om mera omfattande stöd vad gäller parlamentariskt demokrati- och utvecklingssamarbete. Det kan gälla arrangemanget av konferenser, seminarier, studiebesök i riksdagen m.m. men även att delta i aktiviteter i andra parlament. Detta arbete med inriktning på kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte ska ses som ett komplement till andra former av parlamentarisk samverkan. De aktiviteter som genomförts under de senaste mandatperioderna har fokuserat på den parlamentariska demokratin

och parlamentets arbete. Både ledamöter och tjänstemän i riksdagen har varit involverade i detta arbete.

Den röda tråden har varit den parlamentariska demokratin och parlamentets arbete. De regioner som varit berörda är i tidsföljd Centralamerika, södra Afrika, Asean-länderna, södra Kaukasien och Centralasien, västra Balkan samt östra Afrika. Bland övriga demokratifrämjande satsningar som riksdagen gjort kan nämnas Vietnamprojektet 1998–2007, Östtimorprojektet 2004–2006 och Moldavienprojektet 2007–2008.

Ett förslag till strategi för riksdagens demokrati- och utvecklingssamarbete har tagits fram på tjänstemannanivå. Syftet med strategin är att utgöra ett redskap för en effektivare och tydligare hantering av riksdagens utvecklingssamarbete, detta i takt med en allt större efterfrågan på riksdagens medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet.

2.4.6 Nätverk och annat samarbete

2.4.6.1 NB8-möten på olika nivåer

Utöver det interparlamentariska samarbetet som sker via fackutskott, finns även andra former av formaliserat samarbete. Värt att nämna är det parlamentariska samarbete som under flera år har ägt rum i den nordisk-baltiska (NB8) kretsen. Detta samarbete sker på talmansnivå, utrikesutskottsnivå, riksdagsdirektörsnivå samt RIK-chefsnivå.

2.4.6.2 Tjänstemannakontakter

I bedömningar som tjänstemännen inom riksdagsförvaltningen har att göra avseende förslag till inriktning av det internationella engagemanget, kan även kontakter tas med motsvarigheter på tjänstemannasidan i andra parlament. Syftet med dessa, i mångt och mycket informella, kontakter är ofta att stämma av en position i en specifik sakfråga eller deltagande i en konferens eller dylikt. Dessa informella kontakter bedöms som värdefulla.

2.5 Koordinering av verksamheten och organisatorisk struktur

2.5.1 Strategier

Utöver antagandet av talmännens strategi har även andra strategier tagits fram i syfte att förbättra förutsebarheten samt fokuseringen kring aktuella frågor i riksdagen. Ett exempel är ett utarbetat förslag till strategi för riksdagens demokrati- och utvecklingssamarbete, ett annat är utkast till strategi avseende riksdagens dialog med den muslimska världen. Dessa sistnämnda strategier kan konstateras ha olika formell status. Även utrikesutskottet har en strategi för sin verksamhet för mandatperioden 2006–2010.

2.5.2 Organisatorisk struktur

2.5.2.1 Riksdagsstyrelsen

Enligt riksdagsordningen (1 kap. 5 § RO) är det riksdagsstyrelsen som beslutar i ärenden av större vikt rörande riksdagens internationella kontakter. Det åligger därefter riksdagsförvaltningen att bistå och handlägga ärenden rörande riksdagens internationella kontaktverksamhet.

2.5.2.2 Delegationspresidiemöten

Hösten 2008 återupptogs traditionen från tidigare mandatperiod 2002-2006 med delegationspresidiemöten under talmannens och utrikesutskottspresidiets ledning. Ambitionen är att hålla fyra möten per år. Vid dessa möten har utöver tematiska diskussioner om bl.a. situationen i Kosovo respektive Cypern även diskuterats formerna för ökad samordning mellan delegationerna och stärkt återkoppling till riksdagens kärnverksamhet.

2.5.2.3 Riksdagsförvaltningens mål

Riksdagsstyrelsen har i anslagsdirektiv för budgetåret 2009 angivit som övergripande verksamhetsmål för riksdagsförvaltningen att skapa goda förutsättningar för att riksdagen ska kunna uppfylla sina konstitutionella och demokratiska uppgifter samt sina internationella åtaganden.

2.5.2.4 Utskottskanslierna

Utskottskanslierna bistår sina ledamöter administrativt och i sakfrågor inom sitt ämnesområde. Detta gäller även på det internationella området.

2.5.2.5 Riksdagens internationella kansli (RIK)

I riksdagsförvaltningens arbetsordning framgår att förvaltningen bl.a. består av ett internationellt kansli (RIK). Enligt riksdagsförvaltningens tjänsteföreskrift ska kansliet biträda i talmannens internationella engagemang; handha sekretariatsfunktionen för riksdagens deltagande i internationella, parlamentariska församlingar; planera och medverka vid riksdagens officiella, internationella besök och resor; samordna riksdagens parlamentariska utvecklingsprogram och handläggning av riksdagens internationella samarbete och demokratifrämjande aktiviteter; planera och samordna officiella, internationella parlamentarikerkonferenser och besök i riksdagen samt förbereda riksdagens valobservationsinsatser.

RIK medverkar således i hög grad i planering, genomförande och uppföljning av det interparlamentariska arbetet. Arbetet innefattar såväl substans som administration och protokollära frågor.

3 Huvuddragen i tidigare utredningar och deras genomslag

3.1 Kort historik över utvecklingen av riksdagens interparlamentariska arbete

Samarbetet mellan parlamenten i olika länder, särskilt inom Europa, har en lång historisk tradition. Fram till 1967 hade inte riksdagen några öronmärkta resurser på tjänstemannaplanet för att handlägga internationella frågor. Dessa sköttes av olika tjänstemän inom riksdagen och med hjälp av UD. År 1967 fick riksdagen en internationell sekreterare, som biträdde den parlamentariska Europarådsdelegationen och talmännen i det internationella kontaktarbetet. Sekretariatsuppgifterna för Nordiska rådets svenska delegation och för riksdagens interparlamentariska grupp (med anknytning till Interparlamentariska unionen, IPU), hanterades däremot i särskild ordning. De internationella uppgifterna växte successivt och den internationella sekreteraren knöts till utrikesutskottet.

Det kalla krigets slut omkring 1990 gav nya förutsättningar för svensk utrikespolitik och även för riksdagens internationella verksamhet. Riksdagens kontakter med parlamenten i de baltiska republikerna och länder i Öst- och Centraleuropa gick in i ett intensivt skede. Det blev till slut i praktiken omöjligt att bibehålla de internationella uppgifterna som en integrerad del av utrikesutskottets kansli. Därför inrättades 1991 riksdagens internationella sekretariat som en egen organisatorisk enhet.

Även på det säkerhetspolitiska området ändrades förutsättningarna under 1990-talet. Efter Paristoppmötet 1990 inleddes arbetet med att inrätta en parlamentarisk församling till Europeiska säkerhetskonferensen (ESK), som senare omvandlades till Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Församlingens första session ägde rum 1992. Vid samma tid inbjöds, och accepterade, riksdagen för första gången att sända gästobservatörer till Västeuropeiska unionens (VEU) församlings session. Från hösten 1993 sände riksdagen också under en följd av år gästobservatörer till sessionerna i Nordatlantiska församlingen (NAA), numera Natos parlamentariska församling.

Under 1990-talet kom också Europasamarbetet efter hand alltmer i fokus för riksdagens internationella verksamhet. Redan 1986 hade en permanent delegation inrättats för parlamentarikersamarbetet inom Efta. Under medlemskapsförhandlingarna inrättades den s.k. Gemensamma parlamentarikerkommittén EG-Sverige, som till hälften bestod av ledamöter av riksdagen och till den andra hälften av ledamöter av Europaparlamentet och som samrådde i alla frågor som rörde relationerna mellan Sverige och EG/EU. Gemensamma parlamentarikerkommitténs svenska del, EG-delegationen, hade ett eget kansli i riksdagen som också kom att hantera frågorna rörande EES (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet). Från och med hösten 1993 fördes kansliet för

EG-delegationen och riksdagens internationella sekretariat samman i riksdagens internationella kansli (RIK).

Den 1 juli 1994 fördes Nordiska rådets svenska delegations kansli samman med den inre riksdagsförvaltningen och upphörde därvid som självständig myndighet. Sekretariatsuppgifterna för Nordiska rådets svenska delegation fördes över till RIK. Enligt förvaltningskontorets (RFK) förslag till riksdagen (1993/94:RFK3), som riksdagen ställde sig bakom, skulle delegationen tillförsäkras egna personella resurser för sin kärnverksamhet och disponera över de särskilda medel som därutöver krävs för verksamheten.

Förvaltningskontoret framhöll i sitt förslag bl.a. följande:

- Det finns som tidigare framhållits ett behov av en ökad samordning av riksdagens aktiviteter i olika internationella organ. Det är därför väsentligt att ett samråd nu kommer till stånd på det politiska planet i olika policy- och sakfrågor för att intentionerna bakom en närmare samordning av den internationella verksamheten skall förverkligas.
- Mot denna bakgrund synes det lämpligt att de riksdagens internationella organ som får service av RIK vid behov sammanträffar och stämmer av olika frågor. Det är naturligt att det i första hand är presidierna i de olika organen som deltar i samrådet. Beroende på frågornas karaktär kan annan ledamot utses att representera en delegation. En sådan politisk samrådsgrupp avses få en allmänt rådgivande funktion vid sidan av att vara ett forum för samråd och informationsutbyte mellan delegationerna. Det är naturligt att även utrikesutskottets presidium bereds tillfälle att delta i gruppen.
- Hur denna politiska samordning närmare skall organiseras bör tas upp direkt av de berörda organen.

Redan året därpå, 1995, förändrades på nytt arbetet vid riksdagens internationella kansli, men även i viss utsträckning hos utskottskanslierna, när EU-nämnden bildades vid Sveriges inträde i EU. Då skapades nämligen en separat kanslifunktion för EU-nämnden. EU-integrationsfrågorna fördes därvid över från internationella kansliet till nämnden.

3.2 Utredningar rörande riksdagens internationella verksamhet under senare år

3.2.1 Utredning om de internationella delegationernas verksamhet (2002/03:DelUt)

Riksdagsstyrelsen uppdrog 2001 åt riksdagsdirektören att utreda de internationella delegationernas verksamhet i olika avseenden. En arbetsgrupp tillkallades för att utreda och lämna förslag i frågan. Den 25 oktober 2002 avlämnade den tillsatta arbetsgruppen sin utredningsrapport (2002/03:DelUt). I sin kartläggning, som gav en lägesbild per december 2001, särskilde arbetsgrup-

pen tolv olika delegationer eller delegationstyper, vartill kom ett antal ad hoc-delegationer. Riksdagsstyrelsen ställde sig bakom rapporten och genomförde successivt flera av de konkreta förslagen i rapporten. Dessa gällde bl.a. att riksdagsstyrelsen skulle utse delegationerna till VEU:s församling och Natos parlamentariska församling och att riksdagsstyrelsen skulle besluta om den partimässiga sammansättningen av delegationerna till den arktiska parlamentarikerkonferensen och den parlamentariska Östersjökonferensen.

Även förslaget om att de delegationer som utsågs av riksdagsstyrelsen skulle rapportera till riksdagsstyrelsen har genomförts. Arbetsgruppen ansåg att det fanns skäl att avvakta utvecklingen när det gällde IPU-gruppens ställning. Sedermera har en fast IPU-delegation utsetts av riksdagsstyrelsen.

En slutsats som arbetsgruppen drog var att de interparlamentariska delegationerna är av stor betydelse, dels genom att de för in svenska ståndpunkter i det internationella arbetet, dels genom att de fungerar som känselspröt för riksdagen genom att internationella impulser återförs till det nationella beslutsfattandet.

En annan slutsats som arbetsgruppen drog var att det internationella engagemanget bör integreras starkare i riksdagens övriga verksamhet. Enligt arbetsgruppens mening underlättas en sådan integration om man utnyttjar de möjligheter som tillkommit genom inrättande av riksdagsstyrelsen och genom skapandet av en sammanhållen riksdagsförvaltning. Enligt arbetsgruppens mening är det angeläget att riksdagsstyrelsens ställningstaganden avseende riksdagens egna internationella engagemang där så är aktuellt blir kongruent med de beslut riksdagen som statsorgan fattar i frågor som rör Sveriges utrikespolitik.

Arbetsgruppen noterade att riksdagens internationella kansli (RIK) är ansvarig enhet för de särskilda medel som anslås till permanenta delegationer. Arbetsgruppen bedömde att denna ordning med sammanhållet ansvar för de internationella delegationernas egen verksamhet vad gäller finansiella och personella resurser fungerar väl. Dock ifrågasatte arbetsgruppen om inte delposten bidrag till gemensamma kostnader för Nordiska rådet är artfrämmande i sammanhanget. Det rör sig om betydande belopp för vilket RIK i praktiken inte kan ta något ansvar annat än det rent budgettekniska. Detta förhållande kvarstår.

Arbetsgruppen framhöll att möjligheten för parlamentariker att delta i de internationella processerna är en grundläggande demokratifråga. Dels skapas möjligheten för riksdagsledamöter att i internationella sammanhang skapa opinion för svenska synsätt, dels får berörda ledamöter möjlighet att i direkt kontakt med sina väljare spegla opinioner i omvärlden och därvid skapa ökad internationell förståelse. Arbetsgruppen framhöll att det är väsentligt att de erfarenheter som vinnas genom riksdagens internationella engagemang tillgodogörs riksdagens kärnverksamhet, främst beslutsprocessen och kontrollverksamheten, och att utskottens centrala roll därvid beaktas.

Arbetsgruppen underströk att de delegationer som riksdagen valt eller utsett på annat sätt inte har något formellt mandat att företräda riksdagen när det

gäller verksamhetens mål eller andra ställningstaganden av politisk natur. Ledamöter och delegationer anses representera sig själva och i allt väsentligt sina partigrupper i riksdagen när de deltar i internationella parlamentariska sessioner eller konferenser. Genom att systematiskt förse delegationerna med information om vad riksdagen, och för den delen även regeringen, i sin ärendebehandling mera specifikt beslutat om på de områden som ska behandlas under en viss session eller på en viss interparlamentarisk konferens, skulle, enligt arbetsgruppens mening, de svenska påverkansmöjligheterna i det internationella arbetet dock kunna öka.

Enligt arbetsgruppen innebär riksdagens beslut att utse delegationer i princip också ett åtagande att vid behov förse dessa med sekretariatsresurser, huvudsakligen från riksdagens internationella kansli. Då delegationer utgår från utskott (motsvarande) ligger dock det huvudsakliga sekretariatsansvaret hos respektive utskottskansli. Det finns enligt arbetsgruppen exempel på gränsöverskridande samarbete mellan internationella kansliet och utskottens kanslier som är värda att prövas i större omfattning.

3.2.2 Riksdagen i en ny tid, huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté (framst. 2005/06:RS3)

Riksdagsstyrelsen beslutade den 20 november 2002 att ge Riksdagskommittén i uppdrag att fortsätta arbetet med beredningen av frågor som rör utvecklingen av riksdagens arbetsformer m.m. Den 7 december 2005 överlämnades huvudbetänkandet *Riksdagen i en ny tid* (Framställning till riksdagen 2005/06:RS3).

I betänkandet finns ett avsnitt (kapitel 4) om riksdagens interparlamentariska samarbete. Kommittén gjorde själv i betänkandet följande sammanfattning vad gäller riksdagens interparlamentariska arbete:

Riksdagen hanterar alltfler internationella frågor i sitt dagliga arbete. Samtidigt som internationella frågor har blivit allt viktigare för parlamentens vardagliga arbete har parlamenten blivit allt viktigare i den internationella politiken.

Flertalet av de interparlamentariska församlingarna bildades i en jämfört med nu helt annan politisk situation under specifika geopolitiska förutsättningar efter andra världskriget och under kalla kriget. Nya parlamentariska församlingar har tillkommit senare utan att redan etablerade församlingar har rationaliserats eller ändrat arbetsformer. I en ny situation söker flera parlamentariska församlingar nya uppgifter och samarbetspartner och vidgar sitt uppdrag i förhållande till ursprungliga syften och mandat. Det ökar risken för duplicering av aktiviteter och även konkurrens mellan församlingarna.

En viktig utgångspunkt för det interparlamentariska samarbetet är att dagens behov bör vara vägledande för riksdagens engagemang. De historiska och politiska behov och syften som förelåg vid inrättandet av olika interparlamentariska organisationer och delegationer är inte alltid ägnade att idag vara vägledande för det internationella samarbetet. För varje organisation och parlamentarikerförsamling bör därför verksamheten ställas i relation till dagens förutsättningar och behov.

Kommittén anser att riksdagsledamöternas deltagande i internationella processer dels skapar möjlighet för ledamöterna att i internationella sammanhang skapa opinion för svenska synsätt, dels ger berörda ledamöter möjlighet att i direkt kontakt med sina väljare spegla opinioner i omvärlden och därvid skapa ökad internationell förståelse. Parlamentarikers internationella engagemang kan ses som en balanserande kraft gentemot intressen med lägre representativitet och legitimitet. Kommittén anser att nationella parlamentariker kan vara representerade i regeringsdelegationer i internationella sammanhang. Också mindre partier bör komma ifråga för sådana delegationer. Riksdagen kan svara för ledamöternas kostnader i regeringsdelegationer, och kommittén förutsätter att Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen i samråd finner former för finansieringen av riksdagsledamöternas deltagande i sådana delegationer.

Kommittén menar att det är angeläget att det internationella engagemanget i hög grad integreras i riksdagens övriga verksamhet. Utskottens och partigruppernas roll bör härvid beaktas. Återkopplingen mellan det interparlamentariska arbetet och det nationella riksdagsarbetet är beroende av effektiva kanaler för information och erfarenhetsutbyte.

Ökningen av det interparlamentariska samarbetet under senare år ställer krav på riksdagen och andra nationella parlament att internt samordna sin verksamhet i syfte att undvika duplicering av arbetet och i syfte att säkerställa att parlamentet i internationella sammanhang representeras på ett sätt som medför att deltagandet kan kopplas till det dagliga arbetet i riksdagen. I normalfallet innebär det att representationen främst hämtas från det utskott i riksdagen som har beredningsansvaret för frågan (s.k. fackutskott). Det innebär att fackutskottets roll bör lyftas fram i det interparlamentariska samarbetet, vilket i förlängningen underlättar återkopplingen till verksamheten i riksdagen och till partigrupperna.

Riksdagsstyrelsen har ett särskilt ansvar för ärenden av större vikt rörande riksdagens internationella kontaktverksamhet (1 kap. 5 § andra stycket RO). Genom sitt budgetansvar har riksdagsstyrelsen en tydlig roll i arbetet med att få till stånd ett mer övergripande ansvar för utvecklingen i fråga om vilka prioriteringar och strategiska bedömningar som kan behöva göras mellan olika behov. Riksdagsstyrelsen kan få vägledning för sina beslut bl.a. genom de möten som kommit att hållas mellan talmanen, delegationspresidierna och utrikesutskottets presidium, men också genom ordförandekonferensen. Formerna för talmannens möten med delegationspresidierna och utrikesutskottets presidium bör utvecklas. Dessa möten kan bidra till principiella resonemang och diskussioner om prioriteringar inom den internationella verksamheten men bidrar också till ett viktigt informationsutbyte i syfte att undvika onödigt dubbelarbete.

En förutsättning för att riksdagen skall kunna delta i det interparlamentariska samarbetet på ett ändamålsenligt sätt är enligt kommittén att riksdagen och dess organisation låter genomlysas den internationella verksamheten och se över vilka prioriteringar som görs.

Ett urval av förhållanden som Riksdagskommittén pekade på citeras här, då de bedöms vara av särskilt intresse att uppmärksamma i nu föreliggande översyn.

- Kopplingen mellan det interparlamentariska samarbetet och det dagliga riksdagsarbetet får sägas vara begränsad. Den förankring i riksdagens fackutskott som kan förekomma sker huvudsakligen på initiativ av enskilda ledamöter. Och samma gäller åiterrapporteringen direkt i utskotten.
- Det synes i nuläget (anm.: 2005) inte finnas något majoritetsstöd för att inrätta nya församlingar. Arbetet bör snarast vara inriktat på att göra en översyn av redan existerande interparlamentariskt samarbete och eftersträva en rationalisering som i förlängningen innebär en tydligare återkoppling mellan det interparlamentariska samarbetet och det nationella parlamentsarbetet i olika utskott, och därmed också en förstärkt roll för det nationella parlamentets engagemang i dessa frågor.
- De viktiga erfarenheter som kan vinnas genom riksdagens interparlamentariska samarbete och av de parlamentariska delegationerna bör tillgodogöras av riksdagen i sin helhet.
- För att underlätta förankringen och säkra återkopplingen till riksdagsarbetet av det interparlamentariska samarbetet är ett bra samarbete mellan tjänstemännen i riksdagsförvaltningen viktigt. I fråga om riksdagens interparlamentariska samarbete är en samordning mellan riksdagens internationella kansli (RIK), utskottskanslierna och kammarkansliet av särskild vikt.
- Ökningen av det interparlamentariska samarbetet under senare år ställer krav på riksdagen och andra nationella parlament att internt samordna sin verksamhet i syfte att undvika duplicering av arbete och i syfte att säkerställa att parlamentet i internationella sammanhang representeras på ett sätt som medför att deltagandet kan kopplas till det dagliga arbetet i riksdagen.
- Formerna för talmannens möten med delegationspresidierna och utrikesutskottets presidium bör utvecklas. Dessa möten kan bidra till principiella resonemang och diskussioner om prioriteringar inom den internationella verksamheten men bidrar också till ett viktigt informationsutbyte i syfte att undvika onödigt dubbelarbete.

3.3 Sammanfattande kommentarer

Utredningen om de internationella delegationerna (DelUt), som lade fram sin rapport i oktober 2002, hade en betydande inriktning på organisatoriska frågor. Dessa var bl.a. frågor om hur riksdagen skulle utse delegationerna, hur rapporteringen skulle ske, hur frågor om sekretariatsresurser och medelstilldelning skulle hanteras etc. I allt väsentligt har riksdagsstyrelsen i sin behandling av rapporten följt förslagen i dessa avseenden.

Utredningen hade dock också ett bredare mandat, som föranledde mera omfattande överväganden om det grundläggande synsättet på riksdagens internationella arbete. Mycket uppmärksamhet ägnades också åt de interparlamentariska delegationernas utrikespolitiska roll, sambandet mellan riksdagens kärnverksamhet och det internationella arbetet och betydelsen av återkoppling från det internationella arbetet till utskottens verksamhet etc.

Redan några år därefter, i december 2005, lämnade 2002 års riksdagskommitté sin framställning (Riksdagen i en ny tid) till riksdagen. Kommitténs huvudbetänkande behandlade riksdagens arbetsformer m.m. i ett mycket brett perspektiv, där kammarens och utskottens arbete var i fokus, liksom riksdagens arbete med EU-frågor. Samtidigt ägnades betydande uppmärksamhet åt riksdagens interparlamentariska arbete, varvid en rad principiella frågor togs upp, till stor del baserat på den nyssnämnda utredningen om de internationella delegationerna.

Många av de grundläggande principer och värderingar som berörts i de två nämnda utredningarna är fortfarande giltiga. Processer som satts i gång tar tid att genomföra. Samtidigt bedöms vissa av de tillkortakommanden som identifierades fortfarande vara aktuella. Utredningen återkommer till dessa frågor i följande avsnitt.

4 Tendenser i omvärldsutvecklingen ur ett riksdagsperspektiv

4.1 Inledning

Riksdagen hanterar allt fler internationella frågor i sitt dagliga arbete. Samtidigt som internationella frågor har blivit viktigare för parlamenten, har parlamenten blivit mer betydelsefulla i den internationella politiken.

Som en bakgrund till utredningens överväganden följer här en kort beskrivning av några aktuella tendenser i omvärldsutvecklingen sedda ur riksdagens perspektiv.

4.2 Förenta nationernas arbete

Förenta nationerna (FN) intar en särställning i det internationella samfundet som en garant för fred och säkerhet. Under senare år har arbetet för fattigdomsbekämpning och arbetet att nå millenniemålen före 2015 varit centrala frågor för FN. Vid Millennietoppmötet år 2000 slog stats- och regeringschefer fast att global utveckling kräver en helhetssyn som inkluderar insatser för fred, säkerhet, fattigdomsbekämpning, hälsa, utbildning, miljö, mänskliga rättigheter och demokrati.

En annan aktuell och central fråga som dominerat FN:s arbete är hur världens länder ska möta klimatförändringarna. Klimatfrågorna diskuterades bl.a. i december 2009 vid det stora FN-mötet i Köpenhamn. Andra frågor som återkommande står på FN:s dagordning är globala hälsofrågor, internationell terrorism och utvecklingen i Mellanöstern och i Afghanistan.

Verksamheten i de parlamentariska församlingarna korresponderar väl med flera centrala frågor på FN:s dagordning. Interparlamentariska unionen (IPU) har en medveten strävan att göra parlamentariska inspel i FN-systemet på aktuella områden. Även Europarådets parlamentariska församling har ambitioner att närma sig FN. Om och på vilket sätt FN och FN-systemet därutöver konkret påverkar de interparlamentariska församlingarnas arbete är svårt att uttala sig om.

4.3 Utvecklingen inom de parlamentariska församlingarna och deras motsvarigheter på regeringssidan

Förändringar i Europas samarbetsstrukturer har ställt *Europarådet* och dess parlamentariska församling inför nya utmaningar. Stöd för och uppföljning av den samhälleliga utvecklingen i Öst- och Centraleuropas nya demokratier har

under många år varit en viktig del av arbetet i den parlamentariska församlingens utveckling. EU:s utvidgning och fördjupade integration har av församlingen setts som en fråga som direkt påverkar Europarådets egen framtid och dess roll i det europeiska samarbetet. Europarådets dialog med tre grannregioner – länderna vid Medelhavets södra kust, Mellanöstern och Centralasien – om bl.a. tvärkulturella frågor och utvecklingsinriktade frågor, reflekteras också i den parlamentariska församlingens arbete liksom arbetet med att utrota allt våld mot kvinnor. Flera svenska ledamöter har haft specialuppdrag i dessa frågor. I denna anda har Europarådets främjande av samarbete med andra internationella och europeiska organisationer och institutioner utökats. Det kan noteras att Europarådet och OSSE har fördjupat sitt samarbete inom fyra områden: kampen mot terrorism, åtgärder mot människohandel, främjande av tolerans och icke-diskriminering samt skydd av nationella minoriteter. I samarbetet med EU står samstämmighet mellan EU:s lagstiftning och Europarådets konventioner inom MR-området liksom aktivt samarbete i genomförandet av EU:s östliga partnerskap högt på dagordningen. I relation till FN kan noteras att *Europarådets parlamentariska församling* bl.a. har uttryckt starkt stöd för reformer av institutionerna inom FN och betonat vikten av att vitalisera generalförsamlingen och effektivisera säkerhetsrådets arbete. Dessutom har församlingen förespråkat en ökad parlamentarisk medverkan i FN med målsättningen att i framtiden skapa en rådgivande parlamentarisk FN-församling bestående av ledamöter från såväl nationella parlament som regionala parlamentariska församlingar.

Även *Interparlamentariska unionen (IPU)* har under senare år fortsatt sina strävanden att närma sig FN och därmed öka sina möjligheter att stärka den parlamentariska dimensionen i FN:s arbete. Ämnesområdena har breddats och anpassats till ämneskategorier som ansluter till FN:s huvudfrågor, som fred och säkerhet, hållbar utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter. IPU bedriver också en omfattande demokratifrämjande verksamhet med externt finansiellt stöd, bl.a. från Sida. IPU har gått från att vara en sammanslutning för parlamentariker till att bli en sammanslutning av parlament, även om medlemskapet fortfarande kan vara knutet till nationella interparlamentariska grupper. Tendenser till ännu skarpare profilering av IPU som en internationell organisation kan skönjas. Samarbetet med vissa andra aktörer har successivt utvidgats, som med Europaparlamentet när det gäller den parlamentariska dimensionen till Världshandelsorganisationen (WTO). IPU har även aktivt drivit arbetet med att få till stånd de globala talmansmötena vid millennieskiftet och 2005, som nu följts upp med ett tredje möte i juli 2010. På dagordningen stod bl.a. parlamentens internationella roll och stärkandet av den parlamentariska dimensionen i FN:s och andra multilaterala organisationers arbete.

Nordiska rådets (NR) arbetsformer och samarbetsområden har genom åren varit föremål för diskussion och utvärderingar. Bakgrunden har ofta varit förändringar i omvärlden. Europeiska unionens utvidgning har påverkat samarbetet med länderna kring Östersjön och i norra Europa. Frågor som nu står

på dagordningen är globalisering, öppning av Helsingforsavtalet, EU-strategi och nordiskt försvarssamarbete samt, som alltid, gränshindersfrågorna. Utöver inriktningen på Östersjöregionen har Nordiska rådet även fokuserat på grannskapet med Arktis och nordvästra Ryssland. Även intresset för en demokratisk utveckling i Vitryssland står högt på dagordningen, vilket också lett till att Nordiska rådet rekommenderat att ett nordiskt informationskontor etableras i Minsk. Nordiska rådet utövar parlamentarisk kontroll i förhållande till samarbetsorganet på regeringssidan, *Nordiska ministerrådet*, och uttalar sig om de förslag ministerrådet lägger fram inför rådet. På den årliga sessionen antas rekommendationer som riktar sig till Nordiska ministerrådet eller de nordiska ländernas regeringar. Det är ministerrådet som beslutar om budgetramen för det nordiska samarbetet, men det finns en strävan inom Nordiska rådet att stärka det parlamentariska inflytandet över budgeten genom att rådet kommer in tidigare i budgetprocessen och att det kommer till stånd en dialog mellan rådets parlamentariker och ansvariga ministrar kring budgeten för det nordiska samarbetet.

OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) är i dag en i hög grad operativ organisation inriktad på konfliktförebyggande åtgärder, konfliktlösning och återuppbyggnad, där fokus ligger på att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer, bygga upp demokratiska institutioner och stödja förtroendeskapande åtgärder mellan olika befolkningsgrupper. Verksamheten sker i huvudsak med hjälp av fältkontor i 16 länder. Sedan ett par år tillbaka har *OSSE:s parlamentariska församling* infört nya verksamhetsformer genom att tillsätta tillfälliga arbetsgrupper. För närvarande finns tillfälliga arbetsgrupper för Abchazien, Moldavien, Vitryssland och för att se över relationerna mellan OSSE-institutionerna. Församlingens president kan även utse särskilda representanter för att samla information, främja dialog och sedan rapportera om vissa frågor. Sådana representanter finns i dag bl.a. för genusfrågor, migration, länderna i Centralasien, länderna i sydöstra Europa, människohandel, organiserad brottslighet och relationerna till länderna kring Medelhavet. De särskilda representanternas uppdrag medför utöver arbetet vid församlingens möten även arbete i de berörda länderna. OSSE:s parlamentariska församling har vidare sökt bidra till ett närmare samarbete inom Medelhavsområdet, bl.a. genom ökad politisk dialog. Varje år arrangeras ett särskilt Medelhavsforum där församlingens alla delegationer kan delta i diskussioner på ett tema som är aktuellt för regionen. Ett viktigt inslag i OSSE:s parlamentariska församlings verksamhet är valövervakningsmissioner i samarbete med Office of Democratic Institutions and Human Rights (Odihr) och med andra parlamentariska församlingar.

Europeiska försvars- och säkerhetsförsamlingen (f.d. VEU:s församling) har under senare år fokuserat på formerna för parlamentarisk granskning av europeisk säkerhets- och försvarspolitik. Som en följd av att VEU:s operativa verksamhet överfördes till EU 2000 har förutsättningarna för församlingens arbete förändrats. Utan motpart på regeringssidan har församlingens inflytande minskat. EU:s ökade roll på området och antagandet av Lissabonfördraget

i december 2009 har även föranlett att VEU:s fördragsslutande stater i en deklARATION meddelat att traktaten ska upphävas. VEU kommer därmed att upphöra och därmed även dess församling. Detta sker i juni 2011.

Även *Natos parlamentariska församling* har stärkt sitt arbete med att fördjupa kontakterna med såväl Medelhavsregionen, som med regioner i närområdet, dvs. södra Kaukasien och Centralasien. Församlingens dagordning styrs i mångt och mycket av den aktuella politiska utvecklingen och Natos inriktning på olika säkerhetspolitiska frågor.

Den parlamentariska församlingen för Europa-Medelhavsområdet (EMPA) utgör den parlamentariska dimensionen av regeringarnas samarbetsorgan Unionen för Medelhavet. Som en relativt ung församling ligger mycket av fokus på interna organisatoriska frågor. Församlingens och utskottens arbete präglas av situationen i Mellanöstern. Samtidigt är det av vikt att påpeka att dialogen på den parlamentariska sidan fortsatt trots att samarbetet på regeringssidan tidvis legat nere.

* * *

Det kan konstateras att under senare år har inga stora förändringar skett vad gäller riksdagens representation i de interparlamentariska församlingarna. Några stora steg har inte heller tagits i syfte att rationalisera den samlade interparlamentariska verksamhet i vilken riksdagen medverkar. Det kan dock noteras att flera av riksdagens ledamöter anförtratts en rad olika specialuppdrag i sina respektive församlingar. Som exempel på denna utveckling kan nämnas flera uppdrag inom OSSE:s respektive Europarådets parlamentariska församlingar.

De olika församlingarna har dock successivt förändrats, vad gäller medlemskap och prioriteringar av verksamheten, i takt med den politiska utvecklingen på olika områden. En viss strävan till att fokusera mer på kärnverksamheten kan iakttas i några fall. Samtidigt kan man notera att flera församlingar sökt bredda sin verksamhet inom de ramar man har när det gäller medlemskrets, finanser och mandat, bl.a. genom att inleda dialog med grannregioner utanför det geografiska området för församlingens egen medlemskrets. Det finns också exempel på att församlingar närmat sig varandra i syfte att söka uppnå samordningsvinster på områden där flera församlingar bedriver likartad verksamhet.

Gemensamt för de ovan beskrivna parlamentariska församlingarna är att de utgör arenor för ledamöter för utbyte av idéer och erfarenheter. Det kan även konstateras att vissa av församlingarna har större politisk betydelse än andra, liksom att vissa är mer självständiga i förhållande till regeringarna än andra. En utvecklingstendens i flera av församlingarna är förekomsten av och den ökade betydelsen av partigrupperna. De partipolitiska grupperna är mycket starka i Nordiska rådet och i Europarådets och OSSE:s parlamentariska för-

samlingar. Utvecklingen går i samma riktning inom EMPA där åtminstone den socialdemokratiska gruppen försöker ha regelbundna möten.¹

4.4 Vissa nationella och regionala utvecklingstendenser

4.4.1 Utrikespolitiska frågor i ett nationellt perspektiv

4.4.1.1 Riksdagens utrikespolitiska roll

Endast riksdagen i plenum och riksdagsstyrelsen har rätt att fatta beslut som är bindande för riksdagen. Detta betyder att delegationer eller enskilda riksdagsledamöter i internationella sammanhang inte kan agera på ett sådant sätt att det kan uppfattas som att riksdagen binds till något politiskt beslut eller någon politisk ståndpunkt som inte beslutats av riksdagen i plenum eller av riksdagsstyrelsen. Enligt ett traditionellt svenskt synsätt representerar enskilda ledamöter som deltar i interparlamentariskt samarbete sina delegationer, sina partier eller sig själva. Ledamöternas status i de parlamentariska församlingarna, så som det formulerats i organisationernas stadgar, varierar dock mycket. I vissa fall beskrivs det t.o.m. så att ledamoten representerar Sverige. Frågan om vem ledamoten representerar leder lätt fram till ytterligare en aspekt på riksdagens roll i utrikespolitiken. Utgångspunkten är att det är regeringen som bedriver Sveriges utrikespolitik. Samtidigt finns det exempel på att riksdagen tenderar att själv ta initiativ på det utrikespolitiska området som ger delegationerna och enskilda ledamöter en plattform för att agera i riksdagens namn. Det gäller t.ex. dialogen med den muslimska världen i EU:s grannskapsområde och det östliga partnerskapet.

4.4.1.2 Dialogen med den muslimska världen

Riksdagen bedriver ett arbete för att stärka dialogen med den muslimska världen i EU:s grannskapsområde, i linje med utrikesutskottets betänkande 2005/06:UU8. Utskottet behandlar där relationerna mellan väst och den muslimska världen, främst med fokus på Sverige och EU respektive EU:s grannskapsområde. I betänkandet sägs att utskottet erfarit att Sverige och de andra skandinaviska länderna ibland lyfts fram som ett föredöme av demokratiska krafter i den muslimska världen. Vidare sägs att Sverige som ett litet och alliansfritt land med en lång demokratitradition har en komparativ fördel som bör tas till vara i relationen med den muslimska världen. Riksdagen bör bl.a. därför bidra till demokratidialogen som ett komplement till regeringens politik, framhöll utskottet.

¹ Jmfr. *Riksdagen i världen* (2006), Jonas Johansson, Karl Magnus Johansson, Anders Mellbourn, s. 74 f.

Utrikesutskottet har, enligt beslut av riksdagsstyrelsen, ett särskilt ansvar för riksdagens arbete med att stärka dialogen med den muslimska världen i EU:s grannskapsområde. Utskotten, inte minst utrikesutskottet, medverkar aktivt i dialogen. Vissa utskott har medvetet i sitt val av mål för utskottsresor beaktat möjligheterna att medverka i dialogen.

Talmännen och de vice talmännen har bidragit till detta arbete bl.a. genom sitt besöksutbyte. Riksdagens delegationer till Europarådet och EMPA har likaså aktivt deltagit i dialogen. I april 2008 arrangerades i riksdagen, i anslutning till Arabförbundsdagen, ett seminarium på temat dialog, demokrati och mänskliga rättigheter. Andra möten med fokus på dialogen har anordnats, bl.a. i Marocko och Egypten.

4.4.1.3 Det östliga partnerskapet

Sveriges och Polens regeringar tog under 2008 initiativ till upprättandet av ett östligt partnerskap ämnat för de stater i EU:s östra grannskap som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken (European Neighbourhood Policy, ENP) och som tidigare utgjorde delrepubliker i Sovjetunionen. De länder som åsyftas är Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Vitryssland och Ukraina. Initiativet som stadfästes i Prag i maj 2009 har också en parlamentarisk dimension för kunskapsutbyte m.m. Utformningen av denna är ännu inte klar.

I oktober 2009 hölls ett möte i riksdagen, på inbjudan av utrikesutskottets ordförande, med utskottsordförande från ett stort antal berörda länder där man diskuterade den parlamentariska dimensionen av det östliga partnerskapet ur en rad olika aspekter såsom målsättning, arbetsformer och rollfördelningen mellan olika aktörer. Diskussioner om hur detta ska förverkligas pågår. Parallellt pågår sedan ett par år en process inom Europaparlamentet som syftar till att skapa en särskild församling för det östliga partnerskapets parlamentariska dimension (Euronest-PA) med företrädare för Europaparlamentet och partnerländerna, med begränsad medverkan av de nationella parlamenten inom EU.

4.4.2 Parlamentariskt samarbete i EU-kretsen

Det parlamentariska samarbetet i EU-kretsen är omfattande. Inte minst kan man notera en ökad tendens till utbyte av synpunkter mellan utskotten.

Utöver det regelbundna samarbetet i det särskilda parlamentariska organet för EU-frågor (Cosac) har riksdagen under det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionen andra halvåret 2009 varit värd för sex interparlamentariska konferenser.² Riksdagen var även medarrangör för ett gemensamt parlamentarikermöte i Bryssel samt höll två EU-talmanskonferenser och, som nämnts ovan, ett möte om en parlamentarisk dimension av det östliga partnerskapet. Ämnesinriktningen för denna typ av möten varierar över tid, vissa har

² Konferenser för ordförandena i finans- och budgetutskotten, utrikesutskotten, miljöutskotten, justitieutskotten respektive försvarsutskotten samt en konferens om jämställdhet i politik och arbetsliv.

fallit bort, t.ex. biståndsfrågorna, medan andra tillkommit. Det förekommer också ad hoc-konferenser i EU-kretsen.

På de regelbundet återkommande EU-talmanskonferenserna diskuteras övergripande frågor av principiell vikt för parlamenten. Det kan handla dels om översikt och samordning av det interparlamentariska samarbetet, dels om det interna parlamentariska samarbetet på EU-nivå, men även nu senast, med anledning av ikraftträdandet av Lissabonfördraget, formerna för ett utökat informationsutbyte och en effektivare granskning av EU-ärenden m.m.

Europaparlamentet bjuder också löpande in de nationella parlamenten till seminarier och konferenser. Dessa konferenser kan ses som en del i Europaparlamentets informationsinhämtning inför ärendeberedning och således som en del av EU:s beslutsprocess. I samtal med svenska ledamöter som inbjudits till dylika seminarier har det framkommit att erfarenheten inte alltid är odelat positiv. Bland annat har tidsåtgången att ta sig till seminariet konstaterats vara stor om den ställs i relation till tiden den enskilda ledamoten får tala på mötet.

En viktig förändring ur ett parlamentariskt perspektiv är Europaparlamentets utökade befogenheter. Betydelsefullt är också att riksdagen, i likhet med övriga nationella parlament, får granska vissa förslag utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det ankommer på varje parlament att avgöra hur denna granskning ska göras. Konstitutionsutskottet behandlade detta i betänkande 2009/10:KU2, och ett utvecklingsarbete på området har bedrivits i riksdagen.

4.4.3 Vissa internationella nätverk och nätverksliknande organisationer

4.4.3.1 Internationella nätverk

Inom vissa områden med starkt internationellt samarbete, det kan gälla t.ex. handelsfrågor och utvecklings- och biståndsfrågor, har vikten av en parlamentarisk dimension påtalats. Som ett resultat av detta initierade IPU och Europaparlamentet en första *parlamentarisk konferens i anslutning till Världshandelsorganisationens (WTO) verksamhet*. Syftet var att stärka demokratin på internationell nivå genom att tillföra en parlamentarisk dimension till multilateralt samarbete om handelsfrågor. Alltsedan 2003 har det hållits parlamentariska konferenser i anslutning till WTO:s ministerkonferenser.

Ett annat exempel på ett parlamentariskt nätverk är *Världsbankens parlamentariska nätverk*. Nätverket är en oberoende NGO med sekretariat i Paris och samlar parlamentariker från ett stort antal länder. Sedan 2000 har nätverket, i samarbete med Världsbanken, hållit återkommande konferenser, i vilka parlamentariker från bl.a. de nordiska länderna deltagit. Målet med nätverket är att engagera parlamenten i världen i den globala utvecklingsdebatten och ge parlamentarikerna bättre möjligheter att påverka biståndsfrågor. Arbetsformerna innefattar bl.a. konferenser en gång om året, möten mellan parlamentariker från u-länder och biståndsgivande länder samt en rad forsknings- och utbildningsprojekt. I styrelsen för nätverket ingår tolv parlamentariker

från olika länder i världen. Värt att notera är att nätverket är baserat på individuellt medlemskap. Enligt nätverkets egen definition representerar ledamöterna där sig själva och sina valkretsar och inte sina länder, parlament eller regeringar.

Ytterligare ett exempel på ett parlamentariskt nätverk är *Awepa (The Association of European Parliamentarians with Africa)* med säte i Amsterdam. Organisationen verkar bl.a. för att stärka den parlamentariska demokratin i Afrika och för att underlätta den parlamentariska dialogen mellan Afrika och Europa. Awepa har som medlemmar ett stort antal aktiva och f.d. parlamentsledamöter. I många parlament, däribland riksdagen, har lokala sektioner bildats som bas för verksamheten på nationell nivå.

Ett annat europeiskt nätverk är *Globe Europe*, en europeisk del av *Globe (Global Legislators Organisation For A Balanced Environment)*. *Globe Europe* – miljönätverket i Sveriges riksdag, heter den lokala föreningen i riksdagen. Den arbetar på nationell nivå med de aktuella internationella miljöfrågorna med särskild inriktning på Europa.

PGA (Parliamentarians for Global Action) är ett globalt nätverk av enskilda parlamentsledamöter från ett stort antal länder. Syftet med nätverket är bl.a. att främja fred, demokrati, rättstatens principer, mänskliga rättigheter och hållbar utveckling genom att mobilisera parlamentariker i olika aktuella frågor inom de nämnda områdena. Två riksdagsledamöter ingick i det verkställande utskottet enligt uppgifter på nätverkets webbplats under föregående riksmöte.

Exemplen ovan visar att det finns en stark inneboende kraft i den parlamentariska världen på en rad olika områden, en kraft som tenderar att öka genom att nya aktörer tillkommer och andra drivs vidare med en delvis rörlig projektinriktad agenda som kan fånga upp nya aktuella frågor. Kopplingen till de nationella parlamenten är informell eller obefintlig, och den direkta återkopplingen till riksdagsarbetet är troligen begränsad. Medverkan i nätverken bygger i princip på ledamotens eget intresse och egna engagemang och kompetens. Likafullt ger säkerligen medverkan i internationella nätverk ledamöterna värdefulla erfarenheter som kan komma riksdagens verksamhet till godo i olika sammanhang.

4.4.3.2 *Think-tanks*

Värdet av kontakter med think-tanks och partipolitiskt oberoende forskningsorganisationer med liknande inriktning har i olika sammanhang påpekats i utskottsarbetet. Härigenom skapas för utskottens del en direktkontakt med forskarvärlden på relevanta områden. De kontakter som förekommit har upplevts som mycket givande. Think-tanks kan, som självständiga i förhållande till beslutsfattare, bidra med forskningsbaserad analys av policyfrågor betraktade i ett mer långsiktigt perspektiv än det som beslutsfattare normalt har.

5 Observationer och överväganden

Utredningen har i de föregående tre kapitlen översiktligt redovisat riksdagens nuvarande internationella verksamhet (kap. 2), huvuddragen i tidigare utredningar och deras genomslag (kap. 3) samt tendenser i omvärldsutvecklingen ur ett riksdagsperspektiv (kap. 4). Vidare har ett tjugotal intervjuer genomförts och delstudier utförts av riksdagens utredningstjänst (RUT) m.fl. Synpunkter har inhämtats från utredningens expertgrupp och från den politiska styrgruppen.

Mot denna bakgrund och i enlighet med sina direktiv väljer utredningen att i det följande redovisa ett urval observationer och överväganden, vilka torde kunna tjäna som underlag för kommande politiska överväganden.

5.1 Bakgrund

De internationella frågornas ökade genomslag, där EU-medlemskapet vägt tyngst, har inneburit den måhända största enskilda förändringen i riksdagsarbetet under de senaste 20 åren. Också på den internationella arenan har den ökade globaliseringen och samhällets internationalisering medfört att en förändring av parlamentens roll ägt rum. Denna tar sig uttryck dels i att existerande parlamentariska organ fått sina roller omdefinierade och utvidgade, exempelvis genom att säkerhetspolitiska frågor kommit in i det nordiska samarbetet, dels i att nya strukturer tillkommit, bl.a. OSSE:s parlamentariska församling. I det sistnämnda fallet berodde utvecklingen på önskemål från berörda staters regeringar, sådana de uttrycktes vid Paristoppmötet 1990. I andra fall, vilket gäller bl.a. IPU, har existerande parlamentariska sammanslutningar som ett resultat av omvärldsförändringar sökt sig nya roller och arbetsformer.

I denna mening har parlamentens betydelse i världspolitiken ökat. Emellertid kan man även finna mottrender med innebörden att de nationella parlamenten och deras inbördes samarbetsorgan fått se sitt inflytande avta. Ett tecken på detta kan vara att olika intresseorganisationer i minskande utsträckning väljer att driva frågor visavi de nationella parlamenten och att de i stället väljer att arbeta via sina egna internationella nätverk och genom dessa driva sina frågor vid exempelvis FN:s världskonferenser.

Ur det perspektiv som här har anlagts är det av särskilt intresse att notera att utvecklingen på olika samhällsområden i allt högre grad initieras internationellt och att deltagande stater i slutändan har att nationellt genomföra vad som blivit följden av deras internationella åtaganden. Särskilt tydligt är detta i frågor som faller inom området för FN:s världskonferenser (exempelvis implementeringen av barnkonventionen), men betydelsefulla exempel från andra områden är inte svåra att finna (bl.a. inkorporeringen av den europeiska kon-

ventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – Europakonventionen – i svensk lagstiftning).

Riksdagens interparlamentariska engagemang är därför, enligt utredningens mening, av stor betydelse, dels genom att föra in svenska synpunkter och erfarenheter i de ofta diffusa processer som i slutändan inte sällan leder till bindande åtaganden för Sverige, dels genom att utgöra känslspröt på den internationella arenan och därigenom återföra internationella impulser till det nationella beslutsfattandet.

Mot denna bakgrund anser utredningen det motiverat att anlägga ett synsätt som motsvarar det som riksdagen har på EU-arbetet, dvs. att det anses ligga ett betydande demokratiskt värde i att riksdagen i ett tidigt skede får insyn och påverkansmöjligheter.

5.2 Grundläggande synsätt och ambitioner

- Utredningen menar att gällande ambitioner och grundläggande synsätt bör bestå.
- I det grundläggande synsättet bör därutöver framhållas att riksdagens internationella verksamhet ytterst syftar till att ge uttryck för politiska viljeinriktningar och prioriteringar ("politikens primat").
- Det finns anledning att ägna ökad uppmärksamhet åt outputsidan, dvs. åt riksdagens och dess organs möjlighet att föra ut synpunkter och skapa opinion för svenska synsätt i internationella sammanhang.

I Rapport om riksdagens internationella delegationer (utredningsrapport 2002/03:DelUt) och i Riksdagen i en ny tid – Huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté (framst. 2005/06:RS3) fördes resonemang som påminner om det som redovisats ovan under 5.1. DelUt sammanfattade sitt grundläggande synsätt i följande punkter, vilka riksdagsstyrelsen ställde sig bakom.

”Arbetsgruppen anlägger ett *perspektiv* som i huvudsak innehåller följande element:

1. Utvecklingen på olika samhällsområden initieras i allt högre grad internationellt, och deltagande stater har i slutändan att nationellt genomföra vad som blivit följden av deras internationella åtaganden.
2. Verksamheten inom de interparlamentariska organisationerna och i andra internationella forum där parlamentariker deltar ligger ofta i en mycket tidig fas av den utrikespolitiska processen, närmast på gränsen mellan kvalificerad opinionsbildning och tidigt beslutsfattande.

3. Möjligheten för parlamentariker att delta i de internationella processerna är en grundläggande demokratifråga. Dels skapas möjligheten för riksdagsledamöter att i internationella sammanhang föra ut svenska synsätt, dels får berörda ledamöter möjlighet att i direkt kontakt med sina väljare spegla opinioner i omvärlden och därvid skapa ökad internationell förståelse. Parlamentarikernas internationella engagemang kan ses som en balanserande kraft gentemot intressen med lägre representativitet och legitimitet.
4. De interparlamentariska delegationerna är riksdagens känselspröt på den internationella arenan och har en viktig uppgift bl.a. genom att de kan återföra internationella erfarenheter och impulser till det nationella parlamentariska arbetet.
5. Det är väsentligt att de erfarenheter som vinnas genom riksdagens internationella engagemang tillgodogörs riksdagens kärnverksamhet, främst beslutsprocessen och kontrollverksamheten, och att utskottens centrala roll därvid beaktas.
6. Det internationella engagemanget bör integreras starkare i riksdagens övriga verksamhet. Detta sker lämpligen genom att i möjligaste mån tillämpa det synsätt som anläggs av Riksdagskommittén (försl. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23) och som, vad gäller EU-arbetet, utvecklats genom senare ställningstaganden av riksdagen (främst grundade på det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets betänkande 2000/01:KUU1). En integration av den internationella verksamheten med riksdagens övriga verksamhet underlättas om man utnyttjar de möjligheter som tillkommit genom inrättandet av riksdagsstyrelsen och genom skapandet av en sammanhållen riksdagsförvaltning.”

Den nuvarande utredningen är av meningen att de punkter som DelUt redovisade fortfarande är aktuella. Utvecklingen sedan de formulerades förtjänar dock några kommentarer.

När punkterna togs fram var det en central tanke (punkterna 4–6) att riksdagens internationella engagemang skulle tillgodogöras och integreras i riksdagens verksamhet, dvs. ge en input. Riksdagskommittén föreslog sedermera en höjd ambitionsnivå vad gäller riksdagens internationella engagemang. Så har också blivit fallet om än inte i den utsträckning som kunnat förväntas. *Enligt utredningen finns det därför anledning att ägna ökad uppmärksamhet åt outputsidan, dvs. åt riksdagens och dess organs möjlighet att påverka genom att föra ut synpunkter och skapa opinion för svenska synsätt i internationella sammanhang. Outputperspektivet behandlas utförligare senare i detta betänkande.*

I det grundläggande synsättet bör det, enligt utredningen, också framhållas att riksdagens internationella verksamhet ytterst syftar till att ge uttryck för politiska viljeinriktningar och prioriteringar ("politikens primat").

5.3 Mandat och instruktioner

- Utredningen menar att gällande synsätt och praxis i fråga om mandat och instruktioner bör bestå.
- Ledamöter som ingår i regeringsdelegationer ska följa de mandat som delegationen har och de instruktioner som regeringen utfärdar.

Det har i olika sammanhang framhållits att det är viktigt att klargöra i vilka roller riksdagsledamöterna uppträder i internationella sammanhang och vilket mandat som gäller vid deltagande i interparlamentariskt samarbete. I en promemoria som den dåvarande talmanskonferensen ställde sig bakom (talmanskonferensens protokoll 1998/99:3 § 3.2) sägs bl.a. följande.

Det är endast riksdagen i plenum som har rätt att fatta för riksdagen bindande beslut och som kan uttala sig i riksdagens namn. Detta betyder att medverkan av delegationer eller enskilda riksdagsledamöter i internationella sammanhang alltid måste ske på ett sådant sätt att det inte kan uppfattas som att riksdagen binds till något beslut eller någon politisk ståndpunkt.

I samma promemoria sägs även att enskilda ledamöter som deltar i interparlamentariskt samarbete formellt endast representerar sina delegationer, sina partier eller sig själva. Promemorian sammanfattar i dessa avseenden vad som sedan länge synes ha varit ett allomfattat synsätt i riksdagen.

Det främsta problemet i sammanhanget är att den interna uppfattningen på svensk sida inte nödvändigtvis överensstämmer med de åtaganden som gjorts gentemot respektive interparlamentarisk församling eller med hur omvärlden uppfattar saker och ting. Ibland synes det dock finnas kongruens. Exempelvis fastslås följande i Amsterdamfördraget (kap. 19, II:7) beträffande Cosac (samarbetsorganet mellan de nationella parlamentens Europautskott och Europaparlamentet): ”Contributions made by COSAC shall in no way bind national parliaments or prejudice their position.”

I det nuvarande Lissabonfördraget har de nationella parlamenten fått en utökad roll. Framför allt gäller detta prövningar utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Innebörden av detta berörs inte här, eftersom den är föremål för granskning av andra utredningar.

De nationella delegationernas formella ställning styrs av de regler som finns uppsatta för respektive interparlamentarisk församling. Församlingarna har dock sinsemellan olika regelverk och dessutom varierar den svenska delegationens formella status från organisation till organisation. En delegation med observatörsstatus uppfattas naturligtvis annorlunda än en som har fullt medlemskap. En viss motsättning mellan det svenska synsättet – att enskilda ledamöter som deltar i interparlamentariskt samarbete formellt endast representerar sina delegationer, sina partier eller sig själva – och vårt åtagande kan emellertid anas när det exempelvis gäller Europarådet. I stadgan för organisationens parlamentariska församling fastslås: ”The Parliamentary Assembly

shall consist of Representatives of each Member, elected by its parliament...". Eftersom medlemmarna i Europarådet är de stater som är anslutna till Europarådsstadgan skulle ledamöterna i Europarådets parlamentariska församling således kunna sägas representera Sverige, sett ur organisationens perspektiv, så som stadgan kan läsas.

I riksdagsstyrelsens förslag till riksdagen (2000/01:RS1), vilka sedermera antagits av riksdagen (bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273–276), om riksdagens arbete med EU-frågor diskuteras utskottens möjligheter att föra fram synpunkter till andra än regeringen. Där sägs bl.a. följande. "Utgångspunkten för utskottens aktivitet är att det är regeringen som utskotten och riksdagen vänder sig till. Det är regeringen som företräder Sverige i internationella sammanhang." Vidare sades bl.a. följande. I frågor där det finns en tydlig svensk uppfattning kan utskotten stödja svenska positioner, även om det naturligtvis är regeringen som företräder Sverige i förhandlingar med EU. Exempel på frågor där det råder svensk enighet är kraven på ökad öppenhet och kampen mot barnpornografi och narkotika. I andra fall, där det inte lika tydligt finns någon svensk linje, bör utskotten i sådana kontakter inte agera för någon viss ståndpunkt. Formellt kan aldrig synpunkterna framföras på riksdagens vägnar, framhölls det.

Talmanskonferensen påpekade när EU-nämnden inrättades att nämnden kan komma att ställas inför uppgiften att i sammanhang som Cosac redovisa sin syn på olika frågor. Talmanskonferensen anförde att det får anses vara partiföreträda i EU-nämnden som står bakom eventuella åsiktsyttringar och inte nämnden som riksdagsorgan. Enligt talmanskonferensen stod det klart att något avsteg inte kunde göras från huvudregeln att uttalanden från riksdagens sida förutsätter beslut i kammaren. Detta synsätt bör kunna vara tillämpligt på utskottens aktiviteter i detta sammanhang.

I det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets betänkande 2000/01:KUU1 om EU:s framtidsfrågor görs följande uttalande med inriktning på de nationella parlamentens förutsättningar att agera på europeisk nivå, ett uttalande som är av principiellt intresse: "För svensk del skulle parlamentarisk påverkan på och kontroll genom ett interparlamentariskt organ vara en direkt nackdel med tanke på att den svenska delegationen, enligt rådande ordning, i normalfallet inte skulle kunna framföra åsikter eller göra ställningstaganden på riksdagens vägnar".

Riksdagen har vid skilda tillfällen gjort uttalanden om vilket *mandat* enskilda ledamöter, delegationer och utskott har när det gäller att agera internationellt. Dessa pekar alla i samma riktning. Utredningen ser inget skäl att föreslå en ändring av den rådande ordningen, men vill i sammanhanget göra vissa observationer och kommentarer utifrån vad som får anses vara rådande praxis.

Utredningen noterar att gjorda uttalanden framför allt innebär att svenska ledamöter i interparlamentariska församlingar i princip inte har något formellt mandat att företräda riksdagen när det gäller verksamhetens innehåll eller andra ställningstaganden av politisk natur. Ledamöter och delegationer anses,

som mer utförligt redovisats ovan, i dylika sammanhang representera sig själva och i allt väsentligt sina respektive partigrupper i riksdagen. Det förekommer dock att delegationer eller enskilda ledamöter uttalar exakt det som riksdagen explicit fattat beslut om i kammaren. Även om man inte ens då kan säga att det finns ett mandat givet från riksdagen måste man vara medveten om att omvärlden i dylika fall kan uppfatta det så att den som framför budskapet gör det som representant för hela riksdagen.

Praxis visar emellertid att det finns ett tydligt undantag från huvudregeln att delegationer eller enskilda ledamöter saknar mandat att binda riksdagen. Detta undantag rör formella frågor och torde vanligen avse situationer då det gäller att på riksdagens vägnar bjuda in till en konferens eller annat möte i Sverige. Det kan emellertid också röra sig om finansiella åtaganden, medlemsavgifter, stadgeändringar m.m. Enligt utredningens mening bör det i fall av denna typ finnas mandat som är baserade på beslut av kammaren, av riksdagsstyrelsen eller av någon som till följd av delegation är behörig att fatta beslut på riksdagsstyrelsens vägnar. Detta torde också vara praxis.

Diskussionen ovan om mandat för delegationer att företräda riksdagen ansluter nära till frågan om huruvida riksdagen kan utfärda instruktioner för utgående delegationer. Praxis, bl.a. ärendet om riksdagsrepresentation vid EU:s s.k. framtidskonvent, synes dock visa att så inte är fallet. Detta är emellertid inte helt oproblematiskt mot bakgrund av det synsätt på delegationernas roll i riksdagens internationella engagemang som utredningen förespråkar och som bl.a. innebär att de interparlamentariska delegationerna förväntas utnyttja de påverkansmöjligheter som deltagande i internationella sammanhang möjliggör och därvid föra in svenska synpunkter i de *processer* som i slutändan kan leda till bindande åtaganden för Sverige. Ett sätt att söka uppnå det avsedda syftet synes dock vara att genom respektive sekretariat systematiskt förse delegationerna med utförlig information om vad riksdagen, och för den delen även regeringen, i sin ärendebehandling mer specifikt beslutat om på de områden som ska behandlas under en viss session eller på en viss interparlamentarisk konferens. *Utredningen menar att så bör ske.*

Till detta kommer att sättet att utse ledamöter innebär att delegationernas sammansättning avspeglar partiernas styrkeförhållanden och att mycket därför talar för att riksdagens ställningstaganden och den spännvidd i partipolitiska uppfattningar som finns, i förekommande fall och på ett allmänt sätt, kommer att avspeglas i delegationernas internationella agerande.

Enligt utredningens uppfattning bör det ovan anförda inte utgöra hinder för att utfärda instruktioner i frågor av formell karaktär, exempelvis för inbjudningar till konferenser och möten i Sverige.

Under senare år har det blivit allt vanligare att riksdagsledamöter ingår i regeringsdelegationer. Enligt utredningens uppfattning följer därav att ledamöter i dessa fall ska följa de mandat som delegationen har och de instruktioner som regeringen utfärdar.

5.4 Strategier

- Utredningen föreslår att varje utskott upprättar en övergripande strategi för internationella frågor.
- Utredningen föreslår även strategier på andra nivåer och områden.

De intervjuer som genomförts, liksom samråden med den politiska styrgruppen och expertgruppen, visar att planläggningen inom riksdagen av den internationella verksamheten varierar mycket mellan berörda enheter och delegationer.

I dag finns upprättade strategier för talmännen samt för några utskott och delegationer men även för vissa sakfrågor såsom dialogen med den muslimska världen och riksdagens internationella utvecklingsamarbete. Talmansstrategier har funnits under de två senaste valperioderna, och man kan notera att de i viss utsträckning varit vägledande också för utskotten.

Utredningen anser att strategierna bör ses som en vägledning för ledamöterna och utgöra ett hjälpmedel för prioriteringar och liknande i stället för att uppfattas som ett dokument som inkluderar åtgärder av bindande karaktär för ledamöterna. Det måste finnas utrymme för att löpande justera strategin då det anses finnas behov. Upprättande av strategier utesluter inte att enskilda ledamöter kan driva andra politiska prioriteringar, eller att det finns partipolitiska ställningstaganden som den enskilda ledamoten måste ta hänsyn till. Respekten för riksdagens pluralitet måste beaktas.

Utredningen menar att i normalfallet bör tidsramen för en strategi sättas till en mandatperiod, vilket bl.a. sammanfaller med den period för vilken utskotten disponerar egna resemedel. Det kan i sammanhanget konstateras att man i Norge tillämpar en tvåårig tidshorisont vad avser besöksverksamheten (intervju med Stortingets riksdagsdirektör Hans Brattestå).

I en strategi bör det framgå vad man syftar till med sin internationella verksamhet och hur man ska uppnå detta samt prioriteringar m.m. Men även andra element, såsom metodanvändning och kompetenshöjande åtgärder³, kan tänkas bli berörda.

Genom att upprätta strategier för utskotten kan den internationella verksamheten, enligt utredningens uppfattning, på ett mer systematiskt sätt än vad som görs i dag inkluderas i utskottens löpande arbete.

Villkoren för de olika utskotten att ägna sig åt internationell verksamhet är mycket växlande. På motsvarande sätt varierar de förutsättningar som möter delegationerna i respektive parlamentariska församlingar. Det finns bl.a. därför anledning att förvänta sig att de strategier som formuleras blir av skiftande slag och omfattning.

³ Formerna för kompetenshöjande åtgärder behandlas i avsnitt 5.12.

Tiden kan inte anses vara mogen för att utarbeta en övergripande internationell strategi för riksdagen. Kanske är det inte ens lämpligt. Vad som däremot är önskvärt är att utskotten och delegationerna inte strävar i sinsemellan motsatta riktningar.

Enligt utredningens uppfattning är det önskvärt att alla utskott och delegationer utarbetar strategier för sin respektive internationella verksamhet.

Utredningen förutsätter att sådana strategier som utarbetas redan i dag, t.ex. för talmännen och för den demokratifrämjande verksamheten, kommer att tas fram även framgent.

5.5 Budget och prioriteringar

- Utredningen menar att det är viktigt att fortsatt verka för att politiska viljeinriktningar kopplas till ekonomiska styrmedel.
- Utredningen menar att det bör övervägas att utforma enhetliga riktlinjer för när extra resurser bör tillföras en ledamot med särskilt uppdrag.

Frågan om ekonomiska resurser i den internationella verksamheten har berörts i tidigare utredningar. Riksdagskommittén anförde i sitt betänkande 2005/06:RS3 (Huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté) att ”det framväxande och ökade behovet av kontakter, resor och utbyten ställer krav på ekonomiska resurser”⁴. Vidare noterades att det bör övervägas om befintliga resurser för interparlamentariskt samarbete kan utnyttjas och omfördelas samt att omprioriteringar av ekonomiska resurser skulle kunna göras för delegationer vars politiska betydelse har minskat och vars respektive församling mer eller mindre har lämnat ursprungliga syften och mandat. Något ställningstagande gjordes emellertid inte om vilka (ekonomiska) prioriteringar som skulle göras. Inte heller gjordes en tydlig koppling till politiska viljeyttringar.

Nedanstående resonemang är inte detaljerat utan syftar till att lyfta fram vissa reflektioner vad gäller kopplingen mellan strategier och ekonomiska styrmedel.

Genom att koppla ekonomiska resurser till politiska viljeyttringar kan en viss styrning också uppnås. Detta konstaterade för övrigt även riksdagskommittén⁵. En ekonomisk styrning görs till viss del redan i dag även om kopplingen till politiska prioriteringar inte är helt uppenbar. *Utredningen menar att det är viktigt att fortsatt verka för att politiska viljeinriktningar kopplas till ekonomiska styrmedel.*

⁴ Betänkande 2005/06:RS3 s. 88

⁵ Betänkande 2005/06:RS3 s. 87

Då riksdagens internationella verksamhet är mångfasetterad med åtskilliga aktörer, är det svårt att identifiera exakt vilka medel som går specifikt till den internationella verksamheten. RIK:s anslag går till olika former av internationell verksamhet, men även andra anslag inom riksdagsförvaltningens budget rymmer medel för riksdagens internationella verksamhet, t.ex. riksdagsdirektörens anslag samt ledamöternas enskilda utrikes resor.

En konkret ekonomisk prioritering som kan göras är att extra resurser tillförs ledamöter med särskilda uppdrag, som exempelvis gjordes vad gäller särskilt sändebud för Georgien, presidentskapet i OSSE:s parlamentariska församling, Europarådets kampanj mot våld mot kvinnor samt rapportör för Kosovo inom Europarådets parlamentariska församling. Dessa uppdrag har till viss del varit föremål för politiskt ställningstagande under samt efter tillsättandet. Vidare har i vissa fall också de administrativa konsekvenserna förankrats. Det bör även noteras att det finns ytterligare ledamöter med särskilda uppdrag inom parlamentariska församlingar men där varken personella eller budgetära medel har avsatts. *Utredningen menar att det bör övervägas att utforma enhetliga riktlinjer för när extra resurser bör tillföras en ledamot med särskilt uppdrag.*

När det gäller de interparlamentariska delegationernas budgetar (rensade från bidrag till organisationerna; se nedanstående tabell) erhåller de sina medel direkt från RIK:s budget. Till samma område hänförs även kostnader för särskilda uppdrag, t.ex. sändebud för Georgien, presidentskapet i OSSE:s parlamentariska församling och Europarådets kampanj mot kvinnovåld. I fyra av delegationerna har budgeten ökats med mellan 3 och 7 %, samtidigt som utfallet i några fall minskar. Summan av de redovisade budgetarna för parlamentariskt samarbete har under de fyra åren 2007–2010 legat mellan 8,8 och 9,0 miljoner kronor, och med andra ord varit tämligen konstant.

BUDGET/UTFALL INTERPARLAMENTARISKT SAMARBETE 2006-2010 (UTFALL PER 2010-06-11)										
Siffrorna anges i tkr										
	2006		2007		2008		2009		2010	
	Bud- get	Utfall	Bud- get	Utfall	Bud- get	Utfall	Bud- get	Utfall	Bud- get	Utfall (11/6)
Nordiska rådet	0	1 793	2 900	2 890	2 900	2 914	3 000	1 819	3 000	773
Europarådets parl. försam- ling	0	2 122	2 800	2 250	2 800	2 967	2 800	2 194	3 000	1 218
OSSE:s parl. församling	0	867	900	992	900	1 137	1 000	890	1 100	363
Interparl. unionen (IPU)	0	440	700	639	700	607	700	713	700	369
Natos parl. församling	0	294	600	318	400	386	400	625	450	74
Östersjö- konf./Arktiska konferensen	0	191								
EuroMed- församlingen (EMPA)	0	179	340	261	350	264	400	119	400	111
ER-kampanj mot kvinno- våld			200	123						
Presidentsk. i OSSE:s parl. församling			600	1 073	400	613				
Sändebud Georgien (OSSE)					500	207	500	263	200	53
Summa			9 040		8 950		8 800		8 850	

BUDGET/UTFALL						
VÄRDSKAP FÖR INTERNATIONELLA KONFERENSER 2006-2009						
Siffrorna anges i tkr						
	2006		2008		2009	
	Budget	Utfall	Budget	Utfall	Budget	Utfall
Arktisk parlamentarikerkonferens	1 400	1 394				
17:e parlamentariska Östersjökonferensen			2 000	1 477		
Nordiska rådets 61:a session					2 800	1 257

Noter
2007 Överskridandet av posten Presidentskapet i OSSE:s parlamentariska församling beror på oförutsedd användning av statsplanet (ca 500 tkr).
2008 Budgetarna för Europarådet och OSSE överskreds bl.a. med anledning av ökat deltagande vid valövervakningar och nya uppdrag för ledamöterna. Posten för presidentskapet i OSSE överskreds med ca 50 %.
2009 Natos parlamentariska församlings budget överskreds då ett antal kostsamma resor ägde rum under hösten, däribland till Kanada, Washington DC och Natosessionen i Edinburgh. Då de andra delegationerna inte utnyttjade sina budgeterade medel rymdes denna ökning inom totalsumman. Anledningen till den generella minskningen av kostnaderna är lägre pris för hotell och resor.

De tilldelade medlen erhålls efter åskanden föregående år. Under pågående budgetår görs också kvartalsvisa prognoser. Utredningen finner att en intressant möjlighet att studera vore huruvida det bör finnas en tydligare koppling mellan den budget som tilldelas varje delegation och en eventuell strategi eller programförklaring för respektive delegation. Utredningen menar att utifrån de resurser som tilldelas bör det inom respektive delegation föras en diskussion om hur de tilldelade medlen bäst bör utnyttjas och vilka frågor delegationen önskar fokusera på och varför. En fråga som kan ställas är huruvida en delegation bör delta i alla de utskott och eventuella underutskott som finns inom en parlamentarisk församling.

Utöver ekonomiska prioriteringar inom varje delegation kan även andra prioriteringar göras. Bland annat kan utredningen konstatera att få delegationer har strategier (i vilka deras prioriteringar anges) för sin verksamhet. Ett undantag är Nordiska rådets svenska delegation som under 2009 inför det svenska ordförandeskapet tog fram ett program för prioriterade frågor. Denna programförklaring följdes även upp med en ny sådan för verksamheten 2010. Utredningen menar att detta är ett bra exempel på hur en delegation kan göra egna prioriteringar oavsett om den parlamentariska församlingen gör det. Detta kan vara en inspiration för andra delegationer. I detta sammanhang menar utredningen att även större frågeställningar kan läggas på bordet för ställningstagande, såsom vad delegationen vill ha ut av samarbetet i församlingen och hur arbetet i församlingen kan gagna riksdagen (återkopplingen).

Vad gäller prioriteringar i allmänna termer, har utredningen tagit del av några exempel som visar på att det även på internationell nivå förs en diskussion, framför allt om substansfrågor kopplade till församlingarnas kärnverk-

samhet. Grunden för dessa diskussioner förefaller emellertid ligga i att befintliga resurser, både ekonomiska och personella, ska utnyttjas på bästa möjliga sätt. Ett exempel är Europarådets reformprocess som består av en politisk och en administrativ dimension. Den politiska delen syftar till att Europarådet ska fokusera på de områden där den har genomslag och relevans, medan den administrativa relaterar till att uppnå ett balanserat budgetprogram. Ett annat är den överenskommelse som upprättats inom ramen för Nordiska rådet om en översyn av Helsingforsavtalet. Dessa pågående processer bör således även påverka de svenska delegationerna i så måtto att de vid en given tidpunkt måste ha en uppfattning i frågan.

I ljuset av dessa processer menar utredningen att även de svenska delegationerna bör se över sina prioriteringar inklusive de egna arbetsformerna och utifrån detta överväga ett eventuellt samarbete med andra delegationer. Utredningen menar att, i de fall där det är uppenbart att flera parlamentariska församlingar handlägger samma sakfråga eller geografiska område, borde delegationerna överväga möjligheten till ett utökat samarbete. Formerna för detta samarbete kan se olika ut. Det kan antingen handla om samarbete i termer av informationsutbyte, men även om att t.o.m. överlåta vissa frågeställningar till en delegation att "föra den svenska talan" i den mån riksdagen tagit ställning i frågan. Det föreslagna rådet för internationella frågor (se avsnitt 5.7 nedan) kan också utgöra ett naturligt forum för diskussion för en delegation som önskar vägledning vad gäller prioriteringsdiskussionen, men också om flera delegationer behandlar samma sak.

5.6 Styrinstrument – delegationspresidiet

- Utredningen föreslår permanentande av ett forum av icke-operativ karaktär där delegationspresidierna träffas.
- Utredningen menar att det är motiverat att de partier som inte innehar någon delegationspresidiepost likväl får vara representerade vid delegationspresidietmötena med vardera en ledamot.
- Utredningen anser att det kunde övervägas att årligen bjuda in en ansvarig politisk regeringsrepresentant för en redogörelse eller i vissa fall även ett åsiktsutbyte i en aktuell fråga.
- Utredningen menar att delegationspresidietkretsen kunde vara ett lämpligt forum för information till medierna.

Ledamöter som ingår i de interparlamentariska delegationerna är internationellt intresserade och engagerade. Flera av dem som utredningen samtalat med har dock upplevt sig vara lite av satelliter i riksdagens internationella verksamhet i stort. Det upplevs också, vilket kan beläggas, att de parlamentariska församlingarnas verksamhet delvis är överlappande. Därmed blir det

även överlappande verksamhet mellan riksdagens delegationer – något som delegationerna inte alltid är fullt medvetna om. Talmannen och utrikesutskottets presidium har därför återupptagit en tidigare tradition med kvartalsvisa möten, s.k. delegationspresidie möten. Vid dessa görs alltid en kortare avrapportering från respektive delegation. Under det senaste året har man därutöver också diskuterat någon politiskt aktuell fråga. Ärenden som har avhandlats är bl.a. läget i Kosovo, Cypern och Vitryssland.

Dessa talmannens delegationspresidie möten har varit mycket uppskattade. Utredningen bedömer att de verksamt bidrar till en ökad samordning mellan riksdagens delegationer men att de också leder till synergieffekter för den internationella verksamheten i stort. Motsvarande erfarenheter kan noteras från Finland, där riksdagens talmanskonferens 2006 inrättade ett ”internationellt forum” med liknande inriktning. *Utredningen menar*, mot bakgrund av vunna erfarenheter, att *verksamheten med delegationspresidie möten bör permanentas* som ett forum av utblickande och icke-operativ karaktär.

Det är sällsynt att de mindre partierna är företrädare i delegationspresidier. *Utredningen menar därför att det är motiverat att de partier som inte har någon delegationspresidiepost likväl får vara representerade vid delegationspresidie mötena med vardera en ledamot.*

Normalt sker informationsutbyte mellan regeringen och riksdagen i kammaren och i utskotten. I kammaren är det statsråden som medverkar från regeringens sida, i utskotten kan det vara statsråd, statssekreterare eller annan chefstjänsteman i Regeringskansliet. I specifika fall kan det vara aktuellt att ordna informationsutbytet på andra sätt. *Utredningen anser att det kunde övervägas av riksdagen att årligen bjuda in en politisk företrädare från regeringen till ett delegationspresidie möte för att lämna en redogörelse eller i vissa fall även för ett åsiktsutbyte i en aktuell fråga, något som i viss mån påminner om den norska modellen.*

Riksdagens internationella verksamhet är viktig men mindre väl känd i offentligheten. Ett sätt att åtgärda detta vore att, på motsvarande sätt som sker vid socialförsäkringsutskottet, inbjuda till en årlig pressträff. *Utredningen menar att delegationspresidiekretsen kunde vara ett lämpligt forum för information till medierna.*

5.7 Politisk vägledning

- Utredningen föreslår att ett politiskt råd för internationella frågor inrättas

Förutom från respektive utskott får utskottskanslicheferna politisk vägledning från sina presidier. Motsvarande gäller för delegationerna, där delegationssekreteraren har ett presidium att konsultera bl.a. i frågor av politisk karaktär. Att ha denna löpande dialog med utskottens eller delegationernas presidier torde

utgöra en styrka i den meningen att frågor eller idéer löpande kan stämmas av eller testas. Denna dialog är även betydelsefull för att utskottens kanslier ska kunna ge stöd och service till utskottens ledamöter så att dessa kan fullgöra sina uppgifter på bästa sätt.

För RIK är läget speciellt genom att man i praktiken har tio olika chefer – riksdagsstyrelsen, talmannen (och i förlängningen gruppledarna), de sju delegationspresidierna samt riksdagsdirektören. I praktiken försvårar detta starkt en sammanhållen politisk styrning av verksamheten.

Utredningen föreslår därför att ett politiskt råd för internationella frågor inrättas. Syftet med detta råd är att åstadkomma en robustare politisk vägledning, men också att ge ett stöd för RIK:s internationella verksamhet där frågor eller ärenden av strategisk vikt förankras eller ges en snabb politisk avdöming. Rådet, som blir politisk huvudman för RIK, bör sammanträda regelbundet, men det måste även finnas utrymme för konsultationer på ad hoc-basis. Det kan t.ex. inträffa en plötslig och viktig internationell händelse som behöver diskuteras utan dröjsmål.

Utformningen av detta råd kan se ut på olika sätt. En större krets ledamöter, som t.ex. den i delegationspresidiet, kan vara administrativt betungande och upplevas som praktiskt svårhanterlig. Snarare bör det handla om en begränsad grupp ledamöter med stort internationellt engagemang. En möjlig konstellation kan vara talmannen (ordförande) tillsammans med utrikesutskottets presidium, dvs. samma grupp som kallar till delegationspresidiemötena.

En tänkbar möjlighet är att rådet vid vissa tillfällen sammanträder tillsammans med den s.k. talmansberedningen.

5.8 Författningsreglering

- Utredningen föreslår att ett tillägg till riksdagsordningen om utskottens internationella verksamhet bör övervägas.

Utskotten har en skyldighet att bereda propositioner, skrivelser, framställningar, redogörelser och motioner (4 kap. 3 § RO), att avge betänkanden till kammaren i de ärenden som har hänvisats till dem (4 kap. 9 § RO) liksom att i denna ärendeberedning följa upp och utvärdera riksdagsbeslut (4 kap. 18 § RO). Vidare finns en skyldighet att följa arbetet i Europeiska unionen (10 kap. 3 § RO). Det kan således konstateras att utskotten enligt nuvarande lydelse av riksdagsordningen inte har en uttalad skyldighet att ta sig an det internationella arbetet på utskottsnivå, förutom i fråga om det EU-relaterade arbetet.

Riksdagsstyrelsen har beslutat att riksdagsförvaltningens uppgift är att skapa goda förutsättningar för att riksdagen ska kunna uppfylla sina konstitutionella och demokratiska uppgifter samt sina internationella åtaganden. Vil-

ket stöd och vilken service det handlar om finns relativt väl definierat i riksdagsförvaltningens instruktion och i riksdagsförvaltningens tjänsteföreskrifter.

Utredningen noterar att det inte synes finnas någon författningsmässig koppling mellan riksdagsförvaltningens verksamhetsmål och utskottens uppgifter enligt riksdagsordningen. Denna ordning förefaller märklig bl.a. mot bakgrund av att det engagemang som riksdagen ändå säger sig vilja ha vad gäller den internationella verksamheten. Eftersom den internationella verksamheten i dagsläget inte utgör en direkt uppgift för utskotten enligt riksdagsordningen, *menar utredningen att man vid nästa revision av riksdagsordningen bör överväga att göra ett tillägg till riksdagsordningen med innebörden att utskotten åläggs en skyldighet att följa och söka påverka den internationella utvecklingen inom sina respektive beredningsområden.*

5.9 Återkopplingen till utskotten

- Det som är viktigt i församlingarnas arbete på den internationella arenan bör få en återkoppling till riksdagens kärnverksamhet i utskotten.
- Det är även viktigt med återkopplingen till utskotten när det gäller enskilda ledamöters deltagande i internationella konferenser och möten.

En viktig del av riksdagens internationella verksamhet bedrivs, som beskrivits i tidigare avsnitt, inom ramen för de parlamentariska församlingarna via riksdagens delegationer till respektive församling. Hur denna verksamhet tillgodoses riksdagen är därför en fråga av central betydelse. Det finns flera möjligheter till återkoppling från den interparlamentariska verksamheten till riksdagen, varav den man i första hand brukar tänka på är via utskotten.

Utskotten kan i sin ärendehantering, men även i annan verksamhet, ha anledning att hålla sig orienterade om hur en viss sakfråga hanterats internationellt i de parlamentariska församlingarna. Information om detta får man bl.a. direkt via delegationernas rapportering. Det finns flera exempel på en stark koppling mellan utskotten och församlingarna i olika sakfrågor som behandlas i de parlamentariska församlingarna och i utskotten.

I det dagliga utskottsarbetet kan dock kopplingen mellan utskottsverksamheten och delegationernas internationella arbete många gånger upplevas som svag. Ett synsätt som utredningen mött är att ledamöter som deltar i delegationer till de parlamentariska församlingarna upplever att de befinner sig på "isolerade öar" i förhållande till riksdagsverksamheten. Andra har uttryckt det som att det finns "något av en brandvägg" mellan de interparlamentariska församlingarnas verksamhet och utskottsverksamheten.

En av förklaringarna till dylika synsätt kan ligga i det faktum att vissa församlingar, såsom Nordiska rådet och Europarådets parlamentariska församling, har en så stor spridning på ämnesområdena att återkopplingen skulle kunna gälla ett stort antal utskott. Det kan göra återkopplingen otydlig och försvaga länken mellan delegationerna och utskotten.

Ibland finns det en klarare koppling till ett eller några få utskott. Detta innebär dock inte med automatik att man får en stark återkoppling till riksdagens verksamhet. En faktor som man måste uppmärksamma är nämligen att frågorna på församlingarnas dagordningar inte alltid korresponderar med de närmast berörda utskottens aktuella betänkandearbete. Detta hindrar dock inte att de internationella erfarenheterna kan komma till användning i ett senare skede, på motsvarande sätt som sker t.ex. i samband med hanteringen av motioner i utskotten.

En ytterligare faktor som kan påverka kopplingen mellan den interparlamentariska verksamheten och utskotten kan vara att resultatet av församlingsverksamheten ofta utgörs av mycket omfattande texter på främmande språk i form av resolutioner eller rekommendationer. Dessa texter kan vara resultat av så många överväganden att huvudpunkterna kan vara svåra att urskilja.

Härtill kommer att budskapet kan vara utformat så att de församlade parlamentarikerna vädjar till världssamfundet eller regeringarna att beakta vissa förhållanden när man utformar sin politik på ett visst område, snarare än att de parlamentariska församlingarna skickar budskap direkt till de nationella parlamenten, även om detta naturligtvis också förekommer.

Utredningen konstaterar mot bakgrund av ovanstående att det finns frågetecken kring relevansen för utskottens del när det gäller resolutioner etc. som antas i de parlamentariska församlingarna. Detta innebär dock inte att de internationella frågorna kan negligeras av utskotten. *Det som är viktigt i församlingarnas arbete på den internationella arenan bör, enligt utredningen, få en återkoppling till riksdagens kärnverksamhet i utskotten.*

Samtidigt kan det konstateras att det även finns helt andra vägar att hantera återkopplingen från den internationella arenan till riksdagens kärnverksamhet. Återkopplingen bör inte enbart ses i perspektivet av kopplingen mellan de parlamentariska delegationerna och utskotten. De enskilda ledamöter som på ad hoc-basis deltar i internationella konferenser, resor och besök återrapporterar i varierande omfattning sina erfarenheter inom utskotten, muntligt eller skriftligt. *Utredningen anser att det är viktigt att även denna form av återkoppling utnyttjas mer systematiskt än vad som torde ske i dag när det gäller internationella konferenser.* Formerna för detta bör dock förbli en sak för utskotten själva att styra över. Det kan i sammanhanget noteras att inget hinder föreligger för att ledamöter återrapporterar från internationella möten i organisationer (typ Awepa) som de deltagit i utan att vara utsedda av riksdagen.

5.10 Rapporteringen från de interparlamentariska delegationerna

- Utredningen föreslår att de delegationer som avlämnar rapporter till riksdagsstyrelsen får ett uttalat ansvar för att delge dessa till närmast berörda utskott.
- Utredningen menar att det finns anledning att låta utarbета generella råd för hur rapporteringen från den interparlamentariska verksamheten bör vara utformad.
- Utredningen menar att möjligheterna att i ökad grad använda sig av kammaren beaktas när delegationerna överväger hur man bäst ska skapa en effektiv återkoppling till riksdagen från den internationella verksamheten.

Rapporteringen från de interparlamentariska delegationerna omfattar först och främst de årliga redogörelser som lämnas till riksdagen från Nordiska rådets delegation och från delegationerna till Europarådets och OSSE:s parlamentariska församlingar. Dessa redogörelser bereds i utrikesutskottet inför behandlingen i kammaren. De andra delegationerna rapporterar årligen till riksdagsstyrelsen. Redogörelserna från delegationerna brukar också läggas ut på Helgonät, i syfte att öka tillgängligheten inom riksdagen och dess förvaltning.

Till detta kommer att de nämnda delegationerna regelmässigt skriver rapporter från respektive session, rapporter som normalt finns tillgängliga på Helgonät. Även från de delegationer som årligen rapporterar till riksdagsstyrelsen skrivs rapporter från sessioner och större möten. Enligt utredningens mening är dessa rapporter viktiga komplement till de årliga rapporterna från delegationerna.

Vid behov skrivs även s.k. snabbrapporter av delegationerna om någon speciell fråga av hög angelägenhet så påkallar. Snabbrapporter kan enligt utredningens mening vara mycket värdefulla om de kommer i direkt anslutning till mötet.

Av detta framgår att det inte saknas rapportering, men den är till sin natur till stor del tillbakablickande. När den årliga rapporten läggs fram behandlas frågor som kan vara mer än ett år gamla, och frågorna riskerar därmed att komma i bakgrunden av mer aktuella frågeställningar. Bristen på aktualitet vid behandlingen i kammaren av de årliga rapporterna från de tre berörda delegationerna är uppenbar, men uppvägs delvis av att delegationerna ofta skriver de ovan nämnda rapporterna direkt efter sessioner och större möten. Trots de årliga rapporternas brist på aktualitet har dessa självfallet ett klart värde som översikt över det senaste årets verkliga händelser på respektive område och som en grund för uppföljning och utvärdering samt, i förekommande fall, som komplement till regeringens motsvarande skrivelser.

När det gäller den årliga rapporteringen till riksdagsstyrelsen från de berörda delegationerna råder samma tidsmässiga eftersläpning. Till detta kommer att rapporteringen normalt inte följs upp av riksdagsstyrelsen i den meningen att man där drar några slutsatser eller fattar några politiska beslut utan blott lägger rapporterna till handlingarna. Riksdagsstyrelsen delger inte heller årsrapporterna, t.ex. till berörda utskott. Enligt utredningens mening är detta förfarande olyckligt då återkopplingen till riksdagens kärnverksamhet riskerar att gå förlorad. *Utredningen föreslår därför att den som avlämnar rapporter till riksdagsstyrelsen också får ett uttalat ansvar för att delge dessa till närmast berörda utskott, för att garantera att dessa får kännedom om rapportens existens och innehåll.*

Rapporterna från delegationerna utformas i dag på det sätt som varje enskild delegation finner lämpligt. Enligt vad utredningen kunnat finna fungerar denna ordning i allt väsentligt tillfredsställande. *Utredningen menar dock att det finns anledning att låta utarbeta råd för hur rapporteringen från den interparlamentariska verksamheten bör vara utformad. Sådana råd bör lämpligen kunna ingå i en lathund för det internationella arbetet.*

I utredningsrapporten om riksdagens internationella delegationer (2002/03:DelUt) framhölls att rapporteringen från delegationerna bör ske med medveten inriktning på att bidra till ökad kunskap om politiska frågor som är aktuella i olika internationella organisationer och hur de hanteras där. Härav följer, anfördes i DelUt, att rapporteringen bör vara aktuell, framåtsyttande, problemorienterad och relevant för mottagaren, t.ex. ett utskott i riksdagen. Enligt utredningens mening är dessa kriterier högst relevanta än i dag och bör finnas med bland råden i framtiden.

Utöver vad som anförts ovan finns det andra sätt för riksdagens ledamöter att återkoppla från den interparlamentariska verksamheten till riksdagens arbete, nämligen genom att lyfta fram frågor direkt i kammaren. Det kan naturligtvis ske i samband med de årliga debatterna om de verksamheter som delegationerna till Nordiska rådet, Europarådets parlamentariska församling och OSSE:s parlamentariska församling bedrivit. En annan väg är att man i samband med ärendedebatter i olika sakfrågor mer systematiskt refererar till aktuella internationella debatter på samma område. En annan väg skulle kunna vara att utnyttja frågeinstitutet för att få upp en viss sakpolitisk fråga till debatt i kammaren, något som tillämpas av delegationen till Nordiska rådet. *Enligt utredningens mening bör möjligheterna att i ökad grad använda sig av kammaren beaktas när delegationerna överväger hur man bäst skapar en effektiv återkoppling från den internationella verksamheten till riksdagens kärnverksamhet.*

5.11 Tendenser i omvärlden – analys- och verksamhetsstöd

- Utredningen menar att modellen med ett ökat samarbete med relevanta oberoende forskningsinstitut såsom vissa tankesmedjor bör studeras ytterligare.
- Utredningen föreslår att riksdagsförvaltningen undersöker möjligheten att inrätta en ”medelsreserv” för sådana oväntade händelser som är värda riksdagens engagemang.

Händelser och skeenden i omvärlden påverkar riksdagen och dess verksamhet. Det är viktigt att följa och reflektera över vad som sker, och riksdagen bör därför eftersträva ett gott analysstöd.

Ett sådant stöd kan ta sig olika former. Ett alternativ är att riksdagen själv ser till att stöd för analys av omvärldshändelser finns inom den egna organisationen, t.ex. genom kompetenshöjande insatser för tjänstemännen eller riktade rekryteringar. Ett annat alternativ är att upprätta samarbete med någon oberoende, ej partipolitiskt anknuten tankesmedja. Ett exempel på det senare alternativet är Finlands riksdags beslut 2006 om att knyta det finländska utrikespolitiska institutet närmare sig.

Värdet av kontakter med oberoende forskningsinstitut, tankesmedjor och nätverk har påpekats av några utskott. Framför allt har det skapats direktsamband med forskarvärlden på relevanta områden. Oberoende forskningsinstitut såsom tankesmedjor kan, som självständiga i förhållande till beslutsfattare och den aktuella politiska debatten, bidra med forskningsbaserad analys av policyfrågor betraktade ur ett mer långsiktigt perspektiv än det som beslutsfattare normalt har. Det finns anledning att tro att kontakterna med vissa tankesmedjor skulle kunna utvecklas och fördjupas väsentligt jämfört med i dag.

Utredningen menar att, om det finns ett intresse hos ledamöter, modellen med ett ökat samarbete med relevanta oberoende forskningsinstitut såsom tankesmedjor bör studeras ytterligare.

Det ligger i varje delegations intresse – och är varje delegations ansvar – att följa utvecklingstendenser, politiskt såväl som organisatoriskt, inom den egna parlamentariska församlingens verksamhetsområde. Med jämna mellanrum leder detta till att frågor som kan bli föremål för särskilda åtgärder från riksdagens sida identifieras. Sådana frågor kan naturligtvis uppmärksammas även på andra sätt. Gemensamt för dem är att de ofta uppkommer tämligen oväntat och att finansieringen av eventuella åtgärder inte är förutsedd.

Några exempel på verksamheter som kunde ha varit föremål för ianspråktagande av en medelsreserv om en sådan funnits är samarbetet med de baltis-

ka republikerna inför självständigheten och, senare, inför EU-inträdet, insatser för att få i gång det östliga partnerskapets (EaP) parlamentariska dimension, eller utökat demokratifrämjande samarbete med Georgien liksom Saudi Arabiens förfrågan om samarbete med utrikesutskottet 2009 med anledning av Gazakriget.

Utredningen föreslår att riksdagsförvaltningen utreder möjligheten att inrätta en "medelsreserv" för sådana oväntade händelser som är värda riksdagens engagemang. Det kan då också röra sig om anordnande av tematiska möten eller idékonferenser i enklare former.

Denna medelsreserv bör ligga inom ramen för RIK:s budget och bör således administreras av RIK. Beslut om större frågor bör fattas av riksdagsstyrelsen, medan det internationella rådet bör besluta när det gäller mindre belopp.

5.12 Samordning av de internationella arbetsuppgifterna på tjänstemannaområdet

- Utredningen menar att det finns goda skäl att en lathund för de internationella aktiviteterna, främst vad gäller utskottens medverkan, utarbetas och att RIK håller samman detta arbete.
- Utredningen föreslår att varje utskottskansli och EU-nämndens kansli utser en kontaktperson för internationella frågor. På motsvarande sätt bör RIK ha en särskild kontaktperson gentemot utskotten och EU-nämnden.
- Utredningen menar att man bör stärka utredningskapaciteten för viktiga internationella frågor – inledningsvis demokrati och mänskliga rättigheter, säkerhetspolitik samt miljöfrågor – i närmast berörda utskott. Kapacitetsökningen bör motsvara sammanlagt en heltidstjänst.

Under utredningens gång har en rad olika frågor tagits upp vid intervjuer och andra möten. En fråga har gällt behovet av stöd för utskottskansliernas verksamhet på det internationella planet, särskilt när det gäller stöd till utskottens ledamöter i samband med internationella konferenser, resor och besök. Utredningen har tagit upp frågan om behovet av en lathund för de internationella aktiviteterna inom utskottsområdet. Med en lathund bygger man enligt utredningens mening in en betydande förutsägbarhet i fråga om arbetsuppgifter och arbetsfördelning på det aktuella området, och man bäddar för en enhetlig hantering av ärendena. En lathund kan också minska risken för att viktiga aspekter glöms bort eller kommer in för sent i processen. I detta sammanhang skulle man kunna lägga fast ett system för hur man får den mest relevanta kopplingen till utskotten när ett inkommande besök ska planeras eller då man ska utse deltagare till en internationell konferens.

En lathund skulle även kunna ta upp frågor ur ett ledamotsperspektiv vad gäller internationella möten, tjänstemannastöd, resor, måltider, vaccinationer, visum, finansiering, arbetsfördelning i riksdagsförvaltningen etc. *Enligt utredningens mening finns det goda skäl att låta utarbete en lathund för de internationella aktiviteterna, främst vad gäller utskottens medverkan. Enligt utredningens mening bör RIK hålla samman arbetet med att utarbete en sådan lathund. RIK:s erfarenheter från liknande verksamheter bör komma väl till pass i detta arbete.*

En näraliggande fråga är hur kontakterna mellan utskotten och RIK är organiserade och vilka möjligheter som finns att främja kontakterna för att det internationella arbetet ska kunna bedrivas så smidigt som möjligt. Utskottskanslierna har i dag olika former att kontaktpunkter. Ibland fungerar kanslichefen på utskottet som kontaktperson i internationella frågor. I varje ärende fördelas sedan ansvaret internt för att följa upp en viss fråga. I åtminstone något fall finns en särskild handläggare på utskottet med ansvar för bl.a. kontakter i internationella frågor på ungefär samma sätt som det tidigare förekommit att utskott haft en viss ansvarig tjänsteman för EU-frågor.

Det finns enligt utredningens mening sammantaget uppenbara fördelar med att varje utskottskansli skulle ha en särskild kontaktperson för internationella frågor. För det första skulle omgivningen i riksdagen veta vart man kan vända sig med en förfrågan om t.ex. ett inkommande besök eller en utgående resa. Detta skulle kunna ge effektivitetsvinster i riksdagsförvaltningen och för berörda ledamöter när det gäller kontakterna med utskottets kansli. För det andra skulle den som är kontaktperson på utskottet kunna få en bättre bild av vad som pågår på det internationella området i riksdagen, vilket skulle kunna bidra till att främja utskottets internationella arbete. Dels skulle RIK t.ex. regelbundet kunna förse utskottets kontaktpersoner med information om riksdagens övriga internationella verksamhet, dels skulle utskottets kontaktperson efter hand lättare kunna söka och finna för utskottet värdefull information från övriga aktörer i riksdagen och i omvärlden. Samma sak gäller enligt utredningens mening, utöver utskotten, även EU-nämnden.

På motsvarande sätt bör RIK ha en särskild kontaktperson gentemot utskotten och EU-nämnden. Denna kontaktperson skulle kunna kalla samman utskottets kontaktpersoner till regelbundna möten, t.ex. en gång per månad, för information och avstämning kring aktuella internationella frågor. På så sätt skulle man kunna göra informationsöverföringen i båda riktningar snabbare och skapa ett kontaktnät som fungerar mer systematiskt. Behoven av ömsesidigt stöd för den internationella verksamheten skulle också kunna identifieras och tillgodoses på ett mer ändamålsenligt sätt. Det kan t.ex. gälla information om bakgrunden till ett visst inkommande besök eller till en viss förfrågan om deltagande i en internationell ad hoc-konferens. Det kan också gälla de finansiella eller organisatoriska förutsättningarna för den aktuella aktiviteten.

Enligt utredningens mening bör varje utskottskansli och EU-nämndens kansli utse en kontaktperson för internationella frågor.

De ökade internationella kontaktytorna förutsätter att den enskilda ledamoten, förutom en gedigen kompetens på sitt specifika sakområde, har ett stort intresse för och en kunskap om hur det internationella samarbetet fungerar. *För att den enskilda ledamoten ska kunna delta i det internationella samspelet föreslår utredningen att kompetenshöjande insatser görs för berörda ledamöter.* I det introduktionsprogram som genomförs efter varje val bör det även fortsättningsvis finnas ett särskilt avsnitt om riksdagens internationella verksamhet. Det bör bl.a. inkludera information om riksdagens interparlamentariska delegationer, men även om internationella kansliets och utskottens respektive roller. Under mandatperioderna bör de ledamöter som valts till de parlamentariska delegationerna få möjlighet till fördjupning – i gemensamma frågor, t.ex. om hur förhandlingar sker i multilateral kontext, men även delegationsspecifikt. Varje delegation bör således överväga vilka kompetenshöjande insatser som kan göras. *Utredningen menar att riksdagens internationella kansli bör vara den enhet inom riksdagsförvaltningen som ansvarar för genomförande av dessa utbildningsinsatser.* För att ta del av riksdagens språkutbildningar gäller andra kriterier och förutsättningar.

Riksdagsförvaltningens främsta uppgift är att ge stöd till den parlamentariska processen. Det sker genom att ledamöterna får den hjälp de behöver för att utföra sitt förtroendeuppdrag och att nivån på servicen till ledamöterna, kammaren, utskotten och partikanslierna är hög. I riksdagens värdegrund finns bl.a. inskrivet att uppgiften för riksdagsförvaltningen är att skapa goda förutsättningar för att riksdagen ska uppfylla sina konstitutionella och demokratiska uppgifter samt sina internationella åtaganden.

Behovet av stöd kan variera avsevärt beroende på sammanhanget. En grundförutsättning för ett effektivt stöd till den politiska processen är dock att riksdagsförvaltningens olika delar kan samverka. Utöver vad som anförts om olika sätt att främja kontakterna mellan förvaltningens närmast berörda delar finns anledning att också något beröra de rent organisatoriska aspekterna på hur den internationella verksamheten bör bedrivas.

Under utredningens gång har olika synpunkter framförts från politiskt håll på den rådande arbetsfördelningen mellan främst utskottens kanslier och riksdagens internationella kansli och på tänkbara förändringar. Det har framförts tankar om att man borde knyta samman analysstödet på ett tydligare sätt i internationella frågor. Som det är i dag kan t.ex. en delegation till en parlamentarisk församling i vissa fall få analysstöd av sekreteraren till delegationen, i normalfallet en handläggare på riksdagens internationella kansli. Det kan också vara så att analysstöd kan fås från det närmast berörda utskottskansliet. Delvis hänger denna fråga samman med var kunnandet i den aktuella sakfrågan finns inom riksdagsförvaltningen, delvis med tillgängligheten på dessa analysresurser just i det operativa skede då underlaget ska ställas samman.

En konkret tanke som utvecklats av politiska företrädare inom ramen för styrgruppens möten vore att definiera några nyckelområden inom vilka flera av de parlamentariska församlingarna återkommande bedriver verksamhet

och med detta som utgångspunkt skapa bättre förutsättningar att tillgodose analysstödet just på dessa områden. Det framkom i styrgruppen att man tydligt kunde se tre områden som skulle kunna utgöra exempel på och typfall för ett stärkt analysstöd, nämligen frågor om demokrati och mänskliga rättigheter, säkerhetspolitiska frågor och miljöfrågor. Till exempel på dessa områden skulle det finnas inlagt i tjänstebeskrivningarna för de närmast berörda handläggarna på utskotten att det ingår i arbetet att vara delegationerna behjälpliga med analysstöd inför sessionerna och även ha beredskap för att delta i sessioner då behov föreligger. Det skulle inte vara fråga om några generella resursförstärkningar på utskottens kanslier, men det borde enligt förslaget kunna vara motiverat att en tredjedels tjänst på vart och ett av de tre områden fick öronmärkas för analysstöd till de interparlamentariska delegationerna. Totalt sett skulle i detta fall motsvarande en heltidstjänst dock behöva tillföras utskottens samlade kansliresurser. I övrigt borde utskottens ordinarie resurser enligt styrgruppens mening vara tillräckliga för att i övrigt kunna tillgodose behovet av analysstöd på olika sakområden, utöver det stöd som redan i dag ges till delegationerna via riksdagens internationella kansli.

Det kan enligt utredningens mening naturligtvis vara ändamålsenligt att utnyttja specifik kompetens på utskottens kanslier för att bistå ledamöter, t.ex. i samband med deltagande i större tematiska internationella konferenser. Detta låter sig dock kanske inte alltid göras i det konkreta fallet, särskilt om det inte ligger inom ramen för utskottens verksamhetsplanering. Skulle man omstrukturera arbetet så att utskottskanslierna i väsentligt högre grad än i dag skulle betjäna de internationella delegationerna, vilket i och för sig är en fullt möjlig utveckling, skulle sannolikt en icke obetydlig resursförstärkning behövas vid utskottskanslierna. Samtidigt måste man vara införstådd med att det sekretariatsstöd i form av kompetens på olika områden som i dag tillhandahålls från riksdagens internationella kansli i motsvarande grad på sikt skulle riskera att gröpas ur på sakkompetens.

Utredningen har inte funnit att det skulle gå att med några enkla åtgärder lyfta ut viss internationell verksamhet, t.ex. delegationssekreterarfunktionen, ur det internationella kansliet. På motsvarande sätt menar utredningen att det inte heller går att enkelt lyfta ut sakkompetens ur utskotten för några mer stadigvarande eller återkommande sysslor på den internationella arenan. Kontinuiteten i stödet i de internationella sammanhangen är enligt utredningens mening av stor betydelse. Stödet behöver därför en entydig och permanent organisatorisk bas.

Utredningen menar att man i stället bör söka stimulera en nära samverkan mellan de berörda utskottskanslierna och det internationella kansliet. Det kan t.ex. gälla att ha stor öppenhet för arbetshjälp mellan dessa organ vid arbetstoppar. Det kan också handla om att skapa ett gemensamt synsätt på värdet av nära samverkan och samarbete i syfte att mera konsekvent koppla samman de internationella aspekterna på olika sakfrågor med de nationella aspekterna. Hur detta ska ske i praktiken kan var svårt att säga generellt, men det finns enligt utredningens mening skäl att pröva olika möjligheter till samverkan och

arbetshjälp i olika riktningar för att inom ramen för den nuvarande organisatoriska strukturen ytterligare förbättra stödet till ledamöterna i deras internationella verksamhet.

Utredningen menar att man bör stärka utredningskapaciteten för viktiga internationella frågor, inledningsvis demokrati och mänskliga rättigheter, säkerhetspolitik samt miljöfrågor, i närmast berörda utskott, nämligen utrikesutskottet samt (sannolikt) miljö- och jordbruksutskottet. Kapacitetsökningen bör motsvara sammanlagt en heltidstjänst.

5.13 Riksdagens internationella demokratifrämjande verksamhet

- Enligt utredningens mening bör det politiska inflytandet i den demokratifrämjande verksamheten stärkas. Detta kan ske genom att det föreslagna politiska rådet för internationella frågor får en styrande roll.

Riksdagen och riksdagsförvaltningen har under en följd av år – som ett komplement till andra former av parlamentarisk samverkan – engagerat sig i att stödja den parlamentariska och demokratiska utvecklingen i ett antal länder runt om i världen genom aktiva insatser, både genom att arrangera konferenser och seminarier och att ta emot studiebesök i riksdagen och genom att delta i aktiviteter i andra länders parlament. Dessa former av kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte har vanligen skett med finansiellt stöd av Sida och genomförts med stöd av riksdagens internationella kansli. Aktiviteterna har inbegripit ett stort antal tjänstemän i riksdagen och i icke obetydlig omfattning även riksdagsledamöter. Även f.d. riksdagsledamöter och f.d. riksdags-tjänstemän har engagerats i demokratiseminarier.

Under perioden 1998–2008 genomfördes i riksdagsförvaltningens regi och som ett led i riksdagens parlamentariska utvecklingssamarbete sammanlagt nio Sidafinansierade regionala demokratiseminarier, varav åtta i riksdagen och ett utomlands. Närmare 200 ledamöter och tjänstemän från sammanlagt 40 länder i skilda delar av världen har deltagit i seminarierna tillsammans med en rad svenska ledamöter och tjänstemän. De regionala seminarierna har inneburit möjligheter för riksdagen att vid ett och samma tillfälle skapa närmare kontakter med parlamentariker från flera olika parlament i en region. Seminarierna har också varit ett rationellt sätt att möta efterfrågan från ett antal länders parlament på att få ta del av riksdagens erfarenheter när det gäller riksdagens konstitutionella roll och dess arbetsformer. Samtidigt har seminarierna medfört möjligheter till direkt erfarenhetsutbyte och närmare parlamentariska kontakter mellan parlamentariker inom respektive region. Bland övriga större demokratifrämjande satsningar som riksdagen gjort kan nämnas Vietnamprojektet 1998–2007 och Östtimorprojektet 2004–2006.

Den ökande internationaliseringen har ställt stora krav på riksdagen och dess ledning samt på olika delar av administrationen, liksom på ett stort antal riksdagsledamöter samt på partigruppernas kanslier. För att bättre kunna överblicka och hantera det ökande antalet ärenden inom området parlamentariskt samarbete bildades 1996 en mindre referensgrupp för parlamentariskt samarbete, som år 1999 övergick till att bli en fast ledningsgrupp för det parlamentariska samarbetet med riksdagsdirektören som ordförande. Genom ledningsgruppen, som sammanträdde regelbundet under den period då de nämnda projekten bedrevs, skapades möjligheter att överblicka och styra verksamheten på ett ändamålsenligt sätt, en verksamhet som benämndes Riksdagens parlamentariska utvecklingsprogram (RPU).

Under de allra senaste åren har det demokratifrämjande arbetet inte varit knutet till så stora projekt som tidigare, och det nämnda planeringsorganet har inte varit i verksamhet. Det får dock anses troligt att riksdagen i sina internationella strävanden även i fortsättningen i varierande grad kommer att bedriva demokratifrämjande verksamhet gentemot andra parlament.

Enligt utredningens mening bör det politiska inflytandet i verksamheten stärkas. Detta kan ske genom att det politiska råd för internationella frågor som föreslås i avsnitt 5.7 får en styrande roll.

I detta sammanhang bör nämnas att förre ambassadören Anders Oljelund på riksdagsstyrelsens uppdrag gjorde dels en förstudie (2008-09-05), dels en uppföljande studie (2008-12-01) om huvudmannskapet för stöd genom svenska partianknutna organisationer till demokratiuppbyggnad i utvecklingsländer och länder i Central- och Östeuropa.

Oljelund konstaterade i sin studie (2008-12-01) bl.a. att det under utredningens gång påpekats att det är önskvärt med en klarare länk mellan det partianknutna stödet å ena sidan och olika aspekter av det parlamentariska arbetet å den andra. Sveriges riksdag har ju redan, med medel från Sida, ett samarbete med parlament i nya demokratier. Detta har enligt Oljelunds mening förutsättningar att utvecklas mer.

Utredningen menar att Oljelunds synpunkter bör vägas in i den politiska diskussion som är avsedd att följa på denna utredning.

BILAGA 1

PM 2009-11-03

Översyn av riksdagens arbete med vissa internationella frågor

Bakgrund

Under 2000-talet har olika aspekter på riksdagens internationella engagemang utretts bl.a. i Rapport om riksdagens internationella delegationer (utredningsrapport 2002/03:DelUt) och i Riksdagen i en ny tid, Huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté (framst. 2005/06:RS3). I den senare utredningen framhålls det angelägna i att ”riksdagen och dess organisation återkommande låter genomlysas den internationella verksamheten och se över vilka prioriteringar som görs”.

Erfarenheter har nu vunnits av de reformer som genomfördes till följd av nämnda utredningar. Samtidigt har förändringarna på det internationella området varit fortsatt snabba, varför det som föreföll ändamålsenligt för några år sedan nu kan ha blivit förbisprunget av utvecklingen. Ett underlag för fortsatta diskussioner och beslut på politisk nivå bör därför tas fram.

Riktlinjer för utredningsarbetet

Mot bakgrund av omvärldsutvecklingen och erfarenheterna från de senaste åren ska den internationella verksamheten genomlysas i enlighet med Riksdagskommitténs intentioner. Utredningen ska göra överväganden om vilka förändringar som bör vidtagas.

Utgångspunkten bör vara riksdagens utrikespolitiska och internationella roll samt behovet av politisk koordinering och stöd till de politiska processerna.

I uppdraget ingår att fokusera på förhållanden av betydelse för utskotten och för de internationella delegationerna, inklusive delegater med särskilda uppdrag. Det ingår också att överväga hur de administrativa resurserna kan användas och eventuellt omfördelas för att på bästa sätt stödja de politiska processerna inom det internationella området.

Även andra frågor och förslag som är av betydelse för riksdagens internationella verksamhet får tas upp.

Utredningen ska beakta det arbete rörande EU-frågor som bedrivs av EU-MOT-utredningen.

Form

Översynen genomförs som en utredning på uppdrag av riksdagsdirektören.

Bemanning

Översynen leds av en tjänstemannautredare på heltid. Till utredningen knyts sekreteraresurser. Utredaren har tillgång till en referensgrupp under ledning av riksdagsdirektören. Referensgruppen utses i samråd med utredaren. Löpande avstämning bör ske även i PS-gruppen och i kanslichefskretsen.

Tidplan

Arbetet inleds under november 2009 och bör vara avslutat i mars 2010 med sikte på tillämpning av eventuella nya förslag senast efter valet 2010.