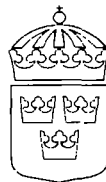


Jordbruksutskottets yttrande

1990/91:JoU5y

Ärendefördelningen mellan riksdagens utskott
m.m.



1990/91
JoU5y

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 5 februari 1991 beslutat bereda jordbruksutskottet tillfälle att avge yttrande över motioner om ärendefördelningen och beredningsordningen inom riksdagens utskott. De motioner som närmast berör jordbruksutskottet är K310 (v) och K319 (mp) om inrättande av ett miljöutskott, K309 (m) om omorganisation av jordbruksutskottet till ett miljöutskott m.m. samt K314 (m) och K316 (m) om det s.k. beredningstvånget.

Utskottet

Inledande synpunkter

Enligt jordbruksutskottets mening är det angeläget att det förs en konstruktiv diskussion inte bara om enskilda utskotts arbetssituation utan också om utvecklingen i stort när det gäller riksdagens arbetsbelastning och vilka krav som bör ställas i fråga om riksdagens arbetsmetoder och dess roll i den politiska processen. Ett av de akuta problemen för riksdagen och dess utskott är det starkt ökande antalet motioner. Huvuddelen av de bestämmelser som i dag reglerar riksdagens arbetsformer, inkl. beredningsskyldigheten, tillkom i början av 1970-talet. Sedan dess har riksdagsarbetet ökat väsentligt i omfattning och intensitet. År 1973 t.ex. uppgick totala antalet motionsyrkanden till ca 3 600. Vid riksmötet 1989/90 väcktes sammanlagt 12 483 motionsyrkanden, varav 8 755 under allmänna motionstiden 1990. Därmed kan det sägas att villkoren för riksdagsarbetet radikalt förändrats. Det är enligt utskottets mening ofrånkomligt att arbetsmetoder och organisation måste anpassas efter den förändrade situationen. Som närmare redovisas i det följande har den ökande arbetsbelastningen fördelats mycket ojämnt mellan utskotten. Det är därför önskvärt att riksdagen inför den nya mandatperioden anpassar organisation och arbetsmetoder för att arbetsuppgifterna skall kunna lösas på ett tillfredsställande sätt. En lösning för utskottens del kan vara att vidareutveckla systemet med förenklad behandling och successivt gå över till

1 Riksdagen 1990/91. 16 saml. nr 5 y

treårsintervaller enligt de riktlinjer som redan beslutats för budgetprocessen. På längre sikt måste det emellertid också ifrågasättas om det i alla avseenden är positivt att riksdagen vid varje riksmöte har att ta ställning till 8 000–9 000 motionsyrkanden under allmänna motions-tiden och ytterligare några tusental följdmotioner. Det stora antalet motioner tyder visserligen på en hög politisk aktivitet, men det kan inte utan vidare påstås att det omfattande och tidskrävande motionsarbetet leder till en fördjupad demokrati eller till en bättre beslutsgång för riksdagen och statsmakterna i övrigt. Många motioner avser för övrigt detaljfrågor som enligt tidigare riksdagsbeslut delegerats till regeringen eller en viss myndighet. En stor del av motionerna väcks med huvudsyftet att göra någon form av politisk markering och inte för att åstadkomma några preciserade insatser från statsmakternas sida. Ofta upprepas motioner år från år och ibland även inom loppet av samma riksmöte. Bestämmelserna om den s.k. beredningsskyldigheten tar emellertid ingen hänsyn till dessa förhållanden.

För många utskott innebär den höga motionsbelastningen att man tvingas ägna en stor del av sina resurser åt rutinmässig behandling av ständigt återkommande motionsfrågor och hindras från att utöva ett mer aktivt kontroll- och uppföljningsarbete inom ämnesområdet. Den begränsade resurs som utgörs av utskottets sammanträdestid är numera otillräcklig i förhållande till arbetsvolymen. Sammanträdestiden kan av flera skäl inte ökas i den omfattning som vore önskvärt; bl.a. sätter gällande bestämmelser i riksdagsordningen gränser för utskottens möjligheter att sammanträda. Dessutom bör det framhållas att riksdagens ledamöter har berättigade önskemål att ägna en del av sin arbetstid åt kontakter utanför riksdagen. Parallellt med den ökande arbetsbelastningen har allmänhetens och massmedias intresse under det senaste decenniet alltmer fokuserats på utskottens verksamhet. Detta visar sig inte minst genom att olika intresseorganisationer gentemot utskotten bedriver en aktiv verksamhet i form av skrivelser och önskemål om uppvaktningar m.m. Jordbruksutskottets egna erfarenheter tyder på att den ökade arbetsbelastningen gör det allt svårare att möta kraven på en mer utåtriktad verksamhet i form av t.ex. uppvaktningar och utfrågningar. Den stora arbetsbelastningen försvårar även den viktiga kontaktverksamhet som består i studieresor och myndighetsbesök inom landet. Denna utveckling är enligt utskottets mening olycklig och måste motverkas.

Utskottet återkommer i det följande med mer preciserade förslag när det gäller ändringar i utskottets ansvarsområde m.m.

Jordbruksutskottets ansvarsområde och arbetsbelastning m.m.

Enligt tilläggsbestämmelse 4.6.13 till riksdagsordningen skall jordbruksutskottet bereda ärenden om jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnäring, jakt, fiske och vattenrätt. Det skall även bereda ärenden om naturvård samt ärenden om miljövård i övrigt som icke tillhör annat utskotts beredning.

Det bör framhållas att bestämmelsen endast anger huvudområdena inom utskottets ämnesområde. I utskottets interna arbetsordning har, delvis som en följd av den ökande arbetsbelastningen, ämnesgrupperna successivt specificerats och utökats. I huvudämnet jordbruk ingår sålunda t.ex. rennärning och jordförvärvslagstiftning m.m. Som fristående ämnesgrupper behandlas vidare livsmedelskontroll inkl. dricksvattenkontrollen, djurskydd, växtskydd samt forskning och utbildning inom i princip hela beredningsområdet. Under huvudrubriken miljö-
vård förekommer ett stort antal undergrupper, såsom lagstiftning och administration, vatten- och luftvård, buller, kemikaliekontroll, strålskydd, avfallshantering och internationella miljöfrågor. Vidare ansvarar utskottet för två ganska omfattande bilagor i budgetpropositionen, nämligen nionde huvudtiteln (jordbruksdepartementet) och fjortonde huvudtiteln (miljödepartementet).

Utskottet har med biträde av riksdagens utredningstjänst inhämtat uppgifter om den totala arbetsbelastningen i riksdagen och dess fördelning mellan utskotten under riksmötena 1987/88, 1988/89 och 1989/90. Dessa uppgifter redovisas i bilaga 2 till detta yttrande. Uppgifterna omfattar antalet yrkanden/hemställanspunkter i propositioner, följd-motioner och fristående motioner och ger således i första hand en bild av den kvantitativa arbetsbelastningen för varje utskott. Utredningen visar tydligt att jordbruksutskottet de två senaste riksmötena haft den största arbetsbelastningen av samtliga utskott. Under riksmötet 1988/89 tilldelades utskottet propositioner och motioner med sammanlagt 1 607 yrkanden av totalt 11 724 yrkanden. Under riksmötet 1989/90 var motsvarande siffror 1 783 yrkanden av totalt 14 135 yrkanden. Med undantag av utbildningsutskottet uppvisar samtliga övriga utskott siffror som ligger åtskilligt lägre. Jordbruksutskottets andel av den totala arbetsbelastningen i riksdagen har under hela den angivna treårsperioden varit som högst 13,7 % och som lägst 12,6 %.

Även i ett längre tidsperspektiv kan det konstateras att utskottets arbetsbelastning successivt ökat. Ökningen har varit särskilt märkbar fr.o.m. riksmötet 1987/88. Miljöfrågornas ökande betydelse i samhället och tillkomsten av ett miljödepartement (ursprungligen miljö- och energidepartement) är givetvis några av de faktorer som bidragit till den ökade arbetsbördan för utskottet. När det gäller fristående motioner har utvecklingen varit dramatisk. Under en femårsperiod har antalet motioner ungefär fördubblats. De senaste tre åren (varmed avses allmänna motionstiden 1989, 1990 och 1991) har utskottet tilldelats 358–451 motioner med 857–1 236 yrkanden. Den lägre siffran hänför sig till allmänna motionstiden 1991. Den minskning som kan konstateras i år jämfört med de två föregående åren avser så gott som uteslutande miljömotioner. Detta sammanhänger med att regeringen aviserat en omfattande miljöpolitisk proposition som framläggs endast några veckor efter utgången av allmänna motionstiden. Detta ärende blir med stor sannolikhet utskottets hittills mest omfattande ärende. Antalet motionsyrkanden t.ex. som skall behandlas i samband med propositionen uppgår till ca 900. Detta överstiger den genomsnittliga arbetsbelastningen för ett utskott under ett helt riksmöte.

Även antalet reservationer till utskottets betänkanden stiger i snabb takt. Vid riksmötet 1981/82 svarade jordbruksutskottet för 63 reservationer. Motsvarande siffra för riksmötet 1989/90 var 397. Antalet reservationer har således mer än sexdubblats under 1980-talet.

Utskottet vill i detta sammanhang särskilt understryka att tillgängliga statistiska uppgifter lätt kan ge missvisande resultat om man endast räknar antalet motioner och bortser från det totala antalet yrkanden i motionerna. Under allmänna motionstiden 1990 innehöll de då väckta 3 761 motionerna sammanlagt 8 755 yrkanden. Jordbruksutskottet tilldelades härav 1 192 yrkanden. Detta motsvarar 13,6 % av samtliga yrkanden. I förhållande till den teoretiska genomsnittsbelastningen om 6,25 % har således utskottet mer än dubbelt så hög motionsbelastning som medelvärdet anger. Dessa siffror beskriver på ett mer rättvisande sätt utskottets arbetsbelastning och andel av totalantalet motioner. Det bör tilläggas att motioner som innehåller ett stort antal yrkanden kräver en extra stor arbetsinsats i form av administrativt merarbete m.m.

I en teoretisk beräkningsmodell med en absolut jämn arbetsfördelning skall som nyss antytts varje utskott erhålla en sextondel av alla motioner, eller 6,25 %. Även om vissa avvikelser härifrån av olika skäl måste förekomma är det enligt utskottets mening uppenbart att arbetsbördan i nu berört hänseende är ytterst ojämnt fördelad mellan utskotten. Som exempel på den ojämn arbetsfördelningen kan nämnas att de två i motionshänseende mest arbetsbelastade utskotten, nämligen jordbruksutskottet och utbildningsutskottet, tillsammans erhåller mer än en femtedel av det totala antalet fristående motioner och *en fjärdedel av samtliga yrkanden*. Jämfört med det utskott som vid allmänna motionstiden 1990 tilldelades lägst antal motionsyrkanden har jordbruksutskottet mer än åtta gånger så hög arbetsbelastning. På grund av den ojämn arbetsfördelningen finns en uppenbar risk att ambitionsnivån i beredningsarbetet måste anpassas efter vederbörande utskotts arbetsbelastning och inte, vilket vore naturligare, efter varje motions betydelse från saklig eller politisk synpunkt. Detta är givetvis ingen önskvärd utveckling för riksdagsarbetet.

En omständighet som starkt påverkar jordbruksutskottets arbetssituation är att en stor del av ämnesområdet avser frågor som enligt bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen kan delegeras till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. I 8 kap. 7 § nämns uttryckligen t.ex. jakt, fiske, djurskydd samt natur- och miljövård. S.k. subdelegation till vederbörande myndighet är mycket vanlig inom utskottets ämnesområde. Inom utskottets beredningsområde finns ett osedvanligt stort antal myndigheter och andra offentligt rättsliga organ med kompetens att utfärda detaljföreskrifter i olika ämnen. Här finns till en början åtta centrala myndigheter som i olika lagar getts behörighet att utfärda generella föreskrifter och allmänna råd inom resp. ansvarsområde (lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, fiskeristyrelsen, statens jordbruksnämnd, statens livsmedelsverk, statens naturvårdsverk, kemikalieinspektionen, strålskyddsinstitutet). Bland övriga myndigheter m.m. inom utskottets ansvarsområde bör särskilt nämnas Sveriges

lantbruksuniversitet, Skogs- och jordbrukets forskningsråd, statens veterinärmedicinska anstalt, statens maskinprovningar, statens utsädeskontroll, statens växtsortnämnd och centrala försöksdjursnämnden. De motioner som remitteras till utskottet berör i stort sett samtliga nu angivna myndighets- och verksamhetsområden. Den omständigheten att riksdagen i lag delegerat beslutanderätten till regeringen eller vederbörande myndighet i en viss fråga har erfarenhetsmässigt inte utgjort någon avhållande faktor beträffande motioner i de frågor som omfattas av riksdagens bemyndigande. Utskottet måste med andra ord bereda åtskilliga motioner som i själva verket tar upp rena myndighetsfrågor. I vissa fall kan det t.o.m. hävdas att motioner berör enskilda förvaltningsärenden som åvilar vederbörande länsstyrelse eller annan myndighet; t.ex. frågor om inrättande av specificerade naturreservat.

Det torde kunna hävdas att jordbruksutskottet är unikt inom utskottsorganisationen när det gäller antalet myndigheter och mångfalden av detaljföreskrifter med anknytning till utskottets beredningsområde.

Det anförda innebär att beredningsarbetet vällar problem av rent kvantitativ karaktär men också att arbetet blir både mödosamt och tidskrävande av den anledningen att det i stor utsträckning måste inriktas på en kontroll av de många gånger omfattande och svåröverskådliga detaljföreskrifter som kan vara aktuella i varje fråga.

I bilaga 1 ger utskottet ett antal exempel på motioner som tar upp antingen utpräglade myndighetsfrågor eller frågor om enskilda projekt, frågor som av olika skäl inte kan anses tillhöra riksdagens primära ansvarsområde. Motioner av typen: regler för inseminering av ston, förbud mot tartrazin i livsmedel, förbud mot malakitgrönt i fiskodlingar och gränsvärden för formaldehyd avser visserligen generell normgivning. I dessa fall har riksdagen emellertid i stor enighet delegerat beslutanderätten till de behöriga myndigheterna (i de angivna exemplen: lantbruksstyrelsen, statens livsmedelsverk och kemikalieinspektionen). Ett av huvudskälen till att frågor av detta slag anses böra handläggas på myndighetsnivå är givetvis kraven på särskilda och djupgående kunskaper i sådana ämnesområden som t.ex. medicin och veterinärmedicin, kemi, livsmedelshygien, bakteriologi, m.m. När det gäller motioner av typen skydd för naturområdena Merasjoki, Kinnerpuska, Gullhögsflon, Kindlaområdet eller inrättande av en uppfödninganläggning för knubbsäl i Nordanstigs kommun krävs bl.a. ingående kunskaper om lokala och regionala förhållanden av skiftande slag. Dessa kunskaper finns i första hand hos statens naturvårdsverk samt berörda länsmyndigheter och kommuner. Utskottet vill i detta sammanhang särskilt understryka att riksdagens partier i samband med behandlingen av lagstiftningsärenden så gott som aldrig har några invändningar mot de lagbestämmelser som föreskriver att detaljföreskrifter i olika ämnesområden skall meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Utskottet vill vidare framhålla att en noggrann och omsorgsfull saklig beredning i utpräglade myndighetsfrågor rimligtvis kräver att

utskottet har ett lika fullständigt beslutsunderlag som de myndigheter som tilldelats uppgiften att behandla samma frågor. En genomläsning av utskottets uppräknings i bilaga 1 ger omedelbart vid handen att denna behandlingsmetod är praktiskt ogenomförbar med nuvarande utskottsorganisation. Den kräver i själva verket att utskottens kanslier organiseras mera som statliga myndigheter med betydligt större personal- och utredningsresurser än vad som nu är fallet. Det har dock knappast varit avsikten att riksdagen skulle arbeta på det sätt som nu anges. Riksdagen måste i huvudsak ägna sina resurser åt att behandla mer övergripande frågor om lagstiftning, budgetberedning och de politiska kraven på samhällsutvecklingen i stort. Enligt utskottets mening är det därför ofrånkomligt att utskotten i flertalet detaljfrågor måste avstå från sakbehandling och hänvisa till att beslutanderätten delegerats till regeringen eller vederbörande myndighet. Det bör också framhållas att den ledamot som överväger att väcka motioner i angivna frågor har möjlighet att åstadkomma en snabbare och enklare behandling av ämnet genom att ställa en fråga eller interpellation till vederbörande statsråd.

Utskottet har givetvis strävat efter att anpassa sina arbetsmetoder och sin arbetsinsats efter den starkt ökande ärendebelastningen. Under riksmötet 1989/90 höll utskottet 50 sammanträden med en total sammanträdestid av 112,5 timmar. Under samma riksmöte var den totala sammanträdestiden för utskotten 987 timmar. Sammanträdestiden för de olika utskotten varierade mellan som lägst 34 timmar och som högst 112,5 timmar. Medelvärde är ca 60 timmar (se bilaga 3). Jordbruksutskottets sammanträdestid överstiger således betydligt de genomsnittliga siffrorna för utskottsorganisationen. Trots det har utskottet, på grundval främst av erfarenheterna från de tre senaste åren, tvingats konstatera att det i praktiken är omöjligt att upprätthålla en hög ambitionsnivå i beredningsarbetet utifrån den förutsättningen att samtliga eller huvuddelen av de fristående motionerna skall kunna sakbehandlas under varje riksmöte. Arbetsvolymen har därmed i en viss mening blivit ohanterlig. Som utskottet inledningsvis anfört utgör utskottets sammanträdestid av olika skäl en begränsad resurs. Ett av dessa skäl är att riksdagsledamöterna har berättigade önskemål att ägna en del av sin arbetstid åt kontakter utanför riksdagen. Enligt utskottets erfarenheter är den tillgängliga sammanträdestiden numera otillräcklig i förhållande till arbetsvolymen. Som en konsekvens av detta har utskottet tvingats införa ett system som innebär att uppvaktningar och utfrågningar i huvudsak sker utom sammanträde; de förläggs därmed normalt till onsdagar och ofta samtidigt med arbetsplenium i kammaren.

Det kan numera enligt utskottets mening ifrågasättas om utskottsorganisationen är ändamålsenlig eller över huvud taget inrymmer tillräcklig kapacitet för att varje år bereda de 8 000–9 000 motionsyrkanden som väcks under allmänna motionstiden. I vart fall kan det påstås att många utskott måste använda en oproportionerligt stor del av sina resurser på rutinmässig motionsbehandling. I olika sammanhang har förordats att riksdagsarbetet bör inriktas mot ett mer aktivt och utveck-

lat kontroll- och uppföljningsarbete. De utskott som har en hög arbetsbelastning har dock begränsade möjligheter att med oförändrad arbetsfördelning och oförändrade arbetsmetoder tillgodose dessa önskemål. Den höga arbetsbelastningen kan också innebära att utskotten får svårt att upprätthålla den värdefulla kontaktverksamhet som äger rum i samband med studieresor och myndighetsbesök m.m. inom landet.

Bl.a. av de skäl som nu redovisats har utskottet beslutat att fr.o.m. innevarande riksmöte ändra sina arbetsmetoder. Beslutet innebär att fristående motioner i varje ämnesgrupp i princip sakbehandlas endast en gång under valperioden. I övrigt behandlas motionerna på ett förenklat sätt med en formaliserad motivering som i huvudsak endast anknyter till t.ex. tidigare ställningstaganden och där eventuella reservationer ersätts med särskilda yttranden. Även om denna behandlingsmetod till stor del framtvingats av den ohanterliga arbetsvolymen finns det enligt utskottets mening flera andra skäl som talar för att motionerna behandlas i treårsintervaller. Denna ordning har tidigare förordats av konstitutionsutskottet i ett betänkande om riksdagens arbetsformer (KU 1987/88:43). På vissa områden, t.ex. forskningen, framläggs numera en proposition vart tredje år. När det gäller budgetprocessen har riksdagen beslutat att de statliga myndigheterna successivt skall gå över till en treårig budgetcykel som bygger på en fördjupad anslagsframställning vart tredje år och som syftar till en resultatorienterad styrning av verksamheten (FiU 1987/88:30). Det viktigaste inslaget i denna budgetprocess är att en myndighets hela verksamhetsområde skall underkastas en fördjupad redovisning och prövning vart tredje år. Det är enligt utskottets mening naturligt att framför allt de motioner som berör myndigheternas verksamhet behandlas på motsvarande sätt. Ett annat starkt motiv för den angivna arbetsmetoden är att den möjliggör ett mer selektivt arbetssätt; i stället för att rutinmässigt upprepa argumenten i regelbundet återkommande frågor kan sammanträdestid och övriga resurser koncentreras till de frågor som av politiska eller sakliga skäl kräver en mer ingående behandling. Som exempel kan nämnas att utskottet under föregående riksmöte gjorde en mycket utförlig behandling av motioner om bioteknik och genteknik (1989/90:JoU9). Detta skedde i viss mån på bekostnad av några andra ämnesområden, som till skillnad från genteknikfrågorna behandlats vid flera tidigare tillfällen. Under hösten 1990 har utskottet fortsatt att tillämpa denna arbetsmetod och gjort en fördjupad behandling av bl.a. frågor om livsmedelskontroll, djurskydd och strålskydd. Även detta har till stor del möjliggjorts av den förenklade hanteringen i vissa övriga ämnesgrupper som behandlats två eller flera gånger tidigare under innevarande valperiod eller avser frågor som delegerats till viss myndighet.

Det s.k. beredningstvånget

Vad först beträffar utskottets beredningsarbete i de betänkanden som anges i remitterade motioner vill utskottet ta tillfället i akt att redovisa vilka överväganden som kan ligga bakom ett beslut om förenklad hantering av motioner. Som ovan anförts behandlar utskottet ofta

motioner i frågor där beslutanderätten genom delegation och subdelegation överlämnats till regeringen eller behörig myndighet. Gemensamt för dessa ärenden är att riksdagen i stor enighet inrättat speciella myndigheter för vissa verksamhetsområden och i lagstiftningen föreskrivit att det ankommer på regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela erforderliga detaljföreskrifter i ett visst ämne. Ett beslut om förenklad hantering kan vidare grundas på det förhållandet att utskottet tidigare under mandatperioden framlagt ett mer utförligt betänkande i ämnet eller att t.ex. en proposition i ämnet förväntas inom en relativt snar framtid och frågan därvid kan bli mer ingående behandlad.

När det gäller t.ex. betänkandet om livsmedelskontrollen (1990/91:JoU5) har utskottet av flera skäl beslutat om en fördjupad behandling av motioner om importkontroll av livsmedel. Återstående motioner i angivna betänkande, som behandlats på ett förenklat sätt, berör huvudsakligen frågor som i lag delegerats till regeringen eller behörig myndighet, i detta fall statens livsmedelsverk. Vad särskilt beträffar en motion om campylobacter i kyckling vill utskottet framhålla att riksdagen i livsmedelslagen (1971:511) föreskrivit att livsmedel som saluhålls ej får ha sådan sammansättning eller beskaffenhet i övrigt att det kan antas vara skadligt att förtära, smittförande eller eljest otjänligt till människoföda (5 §). För att uppnå denna målsättning har riksdagen i vissa övriga bestämmelser i lagen bemyndigat regeringen resp. livsmedelsverket att meddela olika typer av föreskrifter om hanteringen av livsmedel från bl.a. hälsosynpunkt. För tillsyn, undersökning och kontroll av kött gäller särskilt stränga regler. I samband med behandlingen presenterades för utskottet en PM som gav vid handen att frågan om campylobacter i kyckling blivit föremål för stor uppmärksamhet och konkreta åtgärder från berörda myndigheter och forskningsorgans sida och dessutom föranlett frivilliga insatser inom branschen. En motion om campylobacter i kyckling är således ett belysande exempel på en fråga där beslutanderätten delegerats till en viss myndighet och som dessutom förutsätter vissa specialistkunskaper i bl.a. bakteriologi och livsmedelshygien. En annan av de motioner som behandlades på ett förenklat sätt avsåg bl.a. användningen av tartrazin som sötningsmedel i livsmedel. Härvidlag gäller enligt 7 § livsmedelslagen och tillhörande bestämmelser i livsmedelsförordningen att livsmedelsverket får meddela föreskrifter om godkännande av livsmedelstillsatser. Utskottet har kunnat konstatera att livsmedelstillsatsen tartrazin enligt livsmedelsverkets detaljföreskrifter endast godkänts för användning i cocktailkörsbär och vissa alkoholessenser m.m. med en högsta tillåtna halt av 0,2 gram per kg resp. 0,5 gram per liter. Användningen av tartrazin som sötningsmedel kan därför inte anses vara av den digniteten att den bör föranleda något ingripande från riksdagens sida.

Genom de ovan angivna bestämmelserna i livsmedelslagen har riksdagen således vidtagit erforderliga åtgärder inom sitt primära kunskaps- och ansvarsområde, nämligen lagstiftningsområdet. Utskottet vill med det anförda inte utesluta att även en delegationsfrå-

ga/myndighetsfråga i något fall kan eller hör bli föremål för ett initiativ från riksdagens sida. Normalt bör det dock i ett fall som det förevarande vara tillräckligt om det berörda utskottet har tillgång till information som utvisar att tillsyn och kontroll på myndighetsnivå fungerar i huvudsak enligt riksdagens intentioner och att inga allvarigare problem föreligger från t.ex. folkhälsosynpunkt. Enligt utskottets mening skulle det framstå som motsägelsefullt om riksdagen utan att beakta tidigare riksdagsbeslut om delegation och subdelegation ägnade en alltför stor del av sina resurser åt denna typ av frågor. I övrigt hänvisas till exemplen på detaljfrågor i bilaga 1 och till vad utskottet anför i föregående avsnitt om riksdagens befattning med olika myndighetsfrågor m.m.

När det gäller de formella bestämmelserna om den s.k. berednings-skyldigheten får utskottet anföra följande. I 4 kap. 3 § regeringsformen anges att ärende som väcks av regeringen eller riksdagsledamot före avgörandet bereds av utskott, om ej annat är bestämt i regeringsformen. Enligt 4 kap. 1 § riksdagsordningen skall motion för beredning hänvisas till utskott. När dessa bestämmelser tillkom var, som utskottet inledningsvis påpekat, det totala antalet motionsyrkanden i riksdagen ca 3 600. Riksmötet 1989/90 väcktes sammanlagt 12 483 motionsyrkanden.

Några närmare författningsregler om innebörden av utskottens beredning finns ej. Av ordalydelsen i de ovan angivna bestämmelserna jämfört med 5 kap. 10 § riksdagsordningen kan endast den slutsatsen dras att utskottet skall avge betänkande över en viss motion i sådan tid att ärendet kan avgöras före utgången av kalenderåret närmast efter det då motionen väcktes. Termen "beredningstväng" är således i viss mån missvisande. Någon allmän *skyldighet* för utskotten att ge beredningsarbetet en viss inriktning eller omfattning kan ej utläsas av bestämmelserna. Däremot kan bestämmelserna sägas innefatta en *rätt* för utskotten att vid behov erhålla information av statliga myndigheter m.fl. Den verksamhet i utskotten som innefattas i begreppet beredning och som ligger till grund för utskottets ställningstagande till en viss fråga behöver för övrigt inte redovisas utåt. Utskottens sammanträden är i princip slutna, dock med undantag för offentliga utskottsutfrågningar. Varje utskott måste på eget ansvar avgöra i vilken utsträckning dess beslut behöver motiveras. Det bör framhållas att det även i betänkan- den som mer utförligt behandlar motioner m.m. förekommer att vissa motioner avstyrks med en formaliserad eller kortfattad motivering eller utan någon motivering. Motioner som (i likhet med motioner om åtgärder mot campylobacter i kyckling och andra myndighetsfrågor på livsmedelskontrollens område) ej tillhör riksdagens primära ansvarsområde avstyrks sålunda ibland av det skälet att riksdagen delegerat beslutanderätten till regeringen eller vederbörande myndighet (se t.ex. 1988/89:UbU1). Likaså är det vanligt inom utskottsorganisationen att en viss motion avstyrks enbart med hänvisning till att samma motion behandlats vid ett eller flera tillfällen tidigare. Det förekommer för övrigt inte så sällan att yrkandena i en fristående motion återkommer en eller flera gånger under samma riksmöte antingen som upprepning

av en icke behandlad motion eller som följdmotion till en proposition. Som framgår av utskottets redovisning i föregående avsnitt är arbetsmetoden med förenklad behandling nödvändig på grund av den höga arbetsbelastningen, men det finns också flera skäl i övrigt som starkt talar för att fristående motioner behandlas i treårsintervaller. Denna arbetsmetod har som nämnts ovan förordats av konstitutionsutskottet (KU 1987/88:43 s. 15), och den ligger dessutom väl i linje med riksdagens beslut om treåriga budgetcykler för de statliga myndigheterna med en fördjupad anslagsframställning vart tredje år. Från de enskilda motionärernas synpunkt kan det också vara en fördel att veta att en viss fråga normalt prövas tämligen noggrant åtminstone en gång per valperiod. Enligt utskottets mening bör detta kunna uppväga de eventuella nackdelarna med förenklad behandling av samma fråga vid övriga tillfällen under valperioden.

Utskottet vill sammanfattningsvis framhålla att beredningsskyldigheten inte kan ges en annan eller vidare innebörd än att det som ett minimikrav åligger utskotten att i betänkandet — med eller utan motivering — föreslå ett visst ställningstagande till motionen från riksdagens sida. Ett starkt skäl för ett selektivt beredningsarbete är för övrigt också den omständigheten att en stor del av de fristående motionerna väcks med huvudsyftet att göra någon form av politisk markering och inte i första hand för att åstadkomma förändringar i lagstiftningen eller andra specificerade åtgärder från statsmakternas sida. I dessa fall är med andra ord själva väckandet av motionen det primära syftet och utskottsbehandlingen av underordnat intresse. Det bör också framhållas att 4 kap. 9 § riksdagsordningen kan tolkas som att kammaren har det yttersta ansvaret för beredningen av ett visst ärende. Av bestämmelsen framgår att en minoritet i kammaren kan besluta att ärendet återförvisas till utskottet för ytterligare beredning. Emellertid har metoden med förenklad hantering tillämpats av utbildningsutskottet sedan riksmötet 1988/89 och av jordbruksutskottet sedan riksmötet 1990/91. Något yrkande om återförvisning har utskottet veterligt ej framställts i anslutning till behandlingen av betänkanden med förenklad motionsbehandling. Härmed får det anses att kammaren godkänt den ifrågavarande behandlingsmetoden.

Utskottets förslag

Som utskottet anför i det föregående har arbetsbelastningen i riksdagen ökat kraftigt, särskilt när det gäller antalet motioner. Den ökade arbetsbelastningen har fördelats mycket ojämnt mellan utskotten. Under det senaste decenniet har endast marginella förändringar vidtagits i de bestämmelser som reglerar ärendefördelningen mellan utskotten. Inom regeringskansliet har betydligt större organisatoriska förändringar skett. Enligt utskottets mening är det önskvärt att utskottsorganisationen på ett bättre sätt anpassas till den ökade arbetsbelastningen. Frågan om mer genomgripande reformer i detta avseende ligger utanför utskottets ansvarsområde. Som närmare framgår av det följande har

utskottet emellertid förutsatt att den ökade arbetsbelastningen i riksdagen bör ge anledning till överväganden om ändringar i utskottsorganisationen på både längre och kortare sikt.

Inom utskottet råder stor enighet om att den ohanterliga arbetsvolymen kräver ändringar i utskottets beredningsområde. Ingående överväganden har gjorts om olika alternativa lösningar. Utskottets arbetsvolym är i och för sig av den storleksordningen att det framstår som motiverat att dela utskottet i ett miljöutskott och ett utskott som i huvudsak ansvarar för de areella näringarna jämte djurskydd, livsmedelskontroll och vissa forskningsfrågor m.m. Miljöfrågorna motsvarar redan i dag ca 50 % av utskottets totala arbetsinsats. Det finns anledning att förmoda att dessa frågor under överskådlig framtid kommer att engagera både allmänheten och de politiska organen i en oförminskad eller t.o.m. ökande omfattning. Om miljöskyddskommitténs arbete (dir. 1989:32) resulterar i en mer samlad miljölagstiftning (miljöbalk) kommer utskottets ansvarsområde automatiskt att omfatta fler författningar än för närvarande. Till framtidsbilden hör också det faktum att kommande regeringsförslag om EES-avtalet och över huvud taget de europeiska integrationsfrågorna kommer att ställa stora krav på riksdagen och berörda delar av utskottsorganisationen.

Det finns skäl som talar både för och emot inrättandet av ett särskilt miljöutskott. Miljöfrågor — eller närliggande frågor — av skiftande slag handläggs för närvarande i flera utskott, t.ex. utrikesutskottet, socialutskottet, näringsutskottet, trafikutskottet och bostadsutskottet. Arbetsmiljöfrågorna handläggs i arbetsmarknadsutskottet och vissa frågor om miljöfarliga transporter liksom räddningstjänstfrågor m.m. behandlas i försvarsutskottet. En ökad samordning skulle givetvis innebära vissa fördelar. Det faktum att miljöfrågorna blivit alltmer internationella till sin karaktär talar också till förmån för ett mer specialiserat utskott som har resurser att fördjupa sig i bl.a. dessa aspekter på miljöfrågorna. Det finns å andra sidan anledning att förmoda att ett miljöutskott som hanterade samtliga miljöfrågor skulle få en mycket hög arbetsbelastning. Det bör nämnas att det inom miljöpolitiken för närvarande finns en strävan att decentralisera ansvaret för miljöfrågorna och integrera miljöarbetet i olika sektorer, den s.k. sektorsprincipen (se t.ex. direktiven till utredningen om naturvårdsverkets uppgifter och organisation—dir. 1990:67). Ett ökat sektorsansvar och en ökande decentralisering kan bidra till att stärka miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Sektorisering och decentralisering bör givetvis också innebära att miljöfrågorna beaktas inom hela utskottsorganisationen. Dessa strävanden bör dock inte i sig utgöra något hinder mot att det inrättas ett utskott som har huvudansvaret för de övergripande miljöfrågorna, varmed utskottet avser främst miljölagstiftningen, miljövårdens organisation och skyddet av naturresurserna i stort.

Frågan om en omorganisation av jordbruksutskottet bör bedömas i både ett kortare och längre tidsperspektiv. På längre sikt förutser utskottet en utveckling som innebär att miljö- och naturresursaspekterna får en ännu större betydelse än i dag. Ökade krav kommer med stor sannolikhet att ställas på hushållningen med naturresurser i all

verksamhet som påverkar naturtillgångarna luft, mark, vatten och ekosystemet i sin helhet. Efter hand som jordbruksnäringen avregleras och marknadsanpassas i enlighet med riksdagens beslut om livsmedelspolitiken kan det vidare finnas anledning att behandla denna näring på samma sätt som andra näringar, särskilt när det gäller de näringspolitiska aspekterna. Det anförda innebär att utskottet på något eller några års sikt kan tänka sig en mer genomgripande omorganisation som innebär att miljö- och naturresursfrågorna lyfts fram. Detta kan ske genom att ett nytt utskott inrättas eller genom att bl.a. jordbruksfrågorna överförs t.ex. till näringsutskottet. Så till vida ansluter sig utskottet till synpunkterna i motion K309 men också till motionerna K310 och K319. I en sådan omorganisation bör det nya, alternativt omorganiserade, utskottet erhålla benämningen miljöutskottet eller någon annan lämplig benämning.

Utskottet föreslår att en utredning görs om en mer genomgripande omorganisation i enlighet med utskottets synpunkter ovan. I en sådan utredning bör också behovet av eventuella ändringar i övrigt av utskottsorganisationen kunna närmare övervägas.

Med hänsyn till utskottets ansträngda arbetssituation måste vissa ändringar i ärendefördelningen genomföras med verkan redan fr.o.m. nästa mandatperiod och senast vid årsskiftet 1991-1992. Härvidlag har utskottet beslutat förorda ett alternativ som innebär att utskottet med oförändrad beteckning som jordbruksutskott tills vidare behåller ansvaret för två större block av ärenden: de viktigaste areella näringarna samt de övergripande miljöfrågorna. I enlighet härmed bör ett antal mindre ämnesgrupper överföras till andra utskott. Gemensamt för dessa ämnesgrupper är att de är relativt väl avgränsade och har vissa beröringspunkter med det mottagande utskottets ämnesområde. I valet av mottagande utskott bör man undvika att flytta problemen med för hög arbetsbelastning från ett utskott till ett annat. Detta kan möjligen på kort sikt utgöra ett hinder mot stora förändringar i jordbruksutskottets beredningsområde. Det blir dock en icke oväsentlig lättnad om ärendegrupper motsvarande ca 20 % av antalet fristående motioner överförs till andra utskott.

Utskottets förslag innebär att följande omfördelningar bör göras. Mottagande utskott anges inom parentes.

Rennäringsfrågor (BoU), jordförvärvslagstiftning (BoU), livsmedelskontroll (LU), utbildning och forskning (UbU), kemikaliekontroll (NU, alternativt FöU), avfallshantering/renhållningslagen (NU, alternativt BoU), strålskydd (NU, alternativt FöU) samt vattenrätt (BoU).

Jordbruksutskottet behåller således ansvaret för de areella näringarna jordbruk, trädgårdsnäring, skogsbruk och fiske, vilka samtliga har betydelse för hushållningen med naturresurser m.m. I gengäld renodlas huvudämnet miljövard genom att några väl avgränsade delområden överlämnas. Gemensamt för dessa är att de har nära samband med industriella frågor och i viss mån även räddningstjänstfrågor resp. bebyggelseplaneringsfrågor.

Av ovanstående ämnesgrupper har samtliga utom jordförvärvslagstiftning och vattenrätt direkt anknytning till vissa anslagspunkter i

budgetpropositionen, nionde resp. fjortonde huvudtiteln. Det förutsätts att motsvarande punkter i budgetpropositionen också överförs till det mottagande utskottet.

1990/91:JoU5y

Stockholm den 14 mars 1991

På jordbruksutskottets vägnar

Karl Erik Olsson

Närvarande: Karl Erik Olsson (c), Jan Fransson (s), Håkan Strömberg (s), Grethe Lundblad (s), Sven Eric Lorentzon (m), Martin Segerstedt (s), Bengt Rosén (fp), Margareta Winberg (s), Åke Selberg (s), Ingvar Eriksson (m), Sören Norrby (fp), Lennart Brunander (c), Annika Åhnberg (v), Marianne Samuelsson (mp), Kaj Larsson (s), Carl G Nilsson (m) och Dag Ericson (s).

Exempel på myndighetsfrågor resp. frågor om enskilda projekt som de senaste åren blivit föremål för motioner vid ett eller flera tillfällen. Det gäller bl.a. frågor som delegerats i lag till en speciell myndighet eller av annan anledning inte kan anses tillhöra riksdagens primära ansvarsområde.

Åtgärder mot rotsnurr hos barrträdplanter, förbud mot malakitgrönt i fiskodlingar, krav att nätmaskorna i torsknät ej understiger 10 cm, krav att kalvar och grisar skall ha di eller mjölk/mjölkersättning upp till 10 resp. 6 veckors ålder, krav att kalvar och grisar för vidare uppfödning ej får sammanföras från mer än tre ursprungsbesättningar, rätt för alla grisar att vistas ute och böka i jorden, krav att kalvar och grisar för vidare uppfödning ej får transporteras längre sträckor än 50 km, regler för inseminering av ston, datummärkning av chokladprodukter, åtgärder mot campylobacter i kyckling, krav att naturfrämmande konserveringsmedel skall avskaffas inom två år, krav att gamla konserveringsmetoder återinförs, förbud mot tartrazin som sötningsmedel, förbud mot aluminiumsulfat i vattenreningsverken, krav att miljö- och hälsoskyddsnämnderna skall återuppta den rutinmässiga rapporteringen till länsstyrelserna om analysresultat av dricksvatten i kommunen, gränsvärden för formaldehyd, åtgärder mot användning av PCB, PVC, toxafen, dioxiner och dibensofuraner, förbud mot nonylfenol, trikloretan och miljöfarliga tensider, regler för företagare över 55 år i kylbranschen, användning av kvicksilver inom kloralkaliindustrin, begränsning av utsläppen från krematorierna, forskning om vattendragen, forskning om getnäringen, etablera en ekologisk forskningsstation vid Laisälven, krav att deponigas skall utvinnas och utvinningen vara genomförd inom ett år från riksdagens beslut, förbud mot avfackling av deponigas, krav att lakvatten från avfallstippar skall tas om hand i anslutning till tippen, krav på speciell bevakning av de tippar som innehåller aska och slagg från sopeldning, krav att källsorterade sopor som kan komposteras återförs till odlingsmark, uppförande av reningsverk vid Tagenetippen som pilotprojekt, inrätta en besöksanläggning vid Tåkern, inrätta vissa marina reservat, återställa den ursprungliga miljön i Merasjoki och Kinnerpuska, inrätta en forsknings- och uppfödninganläggning för knubbsäl i Blekinge, inrätta en uppfödninganläggning för vikare i Nordanstigs kommun, skydd för myr- och våtmarksområdena Tönningflon och Gullhögflon, inrätta naturreservat i Kindlaområdet, bidrag till vargstängel, förbud mot pilbågsjakt, förbud mot blyhagel. Ytterligare exempel kan anföras.

Utskottens arbetsbelastning 1988/89 och 1989/90

1988/89	KU	FiU	SkU	JuU	LU	UU	FöU	SfU	SoU	KrU	UbU	TU	JoU	NU	AU	BoU
Propositioner	13	19	33	18	15	6	8	12	11	8	6	12	9	18	8	7
Antal hemställanspunkter i prop.	43	191	48	62	33	57	140	50	76	107	192	143	111	133	89	68
Motioner	223	215	362	197	132	204	130	277	362	211	494	348	522	299	271	182
Motionsyrkanden	346	604	649	398	199	671	267	574	720	420	1 207	808	1 496	658	627	438
<i>Totalt</i> (hemställanspunkter + motionsyrkanden)	389	795	697	460	232	728	407	624	796	527	1 399	951	1 607	791	716	506
1989/90																
Propositioner	10	25	24	20	17	7	8	14	16	11	8	14	12	25	16	13
Antal hemställanspunkter i prop.	44	135	35	67	25	56	140	73	85	103	168	132	121	166	159	78
Motioner	204	179	431	212	141	221	117	345	374	251	583	375	499	332	365	222
Motionsyrkanden	356	477	1 200	503	239	850	233	714	937	526	1 409	987	1 662	834	933	563
<i>Totalt</i> (hemställanspunkter + motionsyrkanden)	400	612	1 235	570	264	906	573	787	1 022	629	1 577	1 119	1 783	1 000	1 092	641

Utskottens arbetsbelastning 1987/88

1987/88	KU	FiU	SkU	JuU	LU	UU	FöU	SfU	SoU	KrU	UbU	TU	JoU	NU	AU	BoU
Propositioner	19	15	27	30	13	8	9	20	12	11	11	12	16	25	15	14
Antal hemställanspunkter i prop.	39	126	45	78	18	58	144	59	81	126	199	188	129	162	118	78
Motioner	185	155	399	165	123	101	125	256	279	196	496	339	430	263	306	209
Motionsyrkanden	353	384	684	318	160	508	226	520	565	376	1 146	825	1 185	525	762	438
<i>Totalt</i> (hemställanspunkter + motionsyrkanden)	392	510	729	396	178	566	370	579	646	502	1 345	1 013	1 314	687	880	516

1990/91:JoU5y
Bilaga 2

Utskottens sammanträdestider

1990/91:JoU5y

Bilaga 3

	1987/88	1988/89	1989/90
KU	150.00	100.00	64.30
FiU	62.30	68.00	64.00
SkU	54.00	43.30	54.00
JuU	35.30	21.00	34.00
LU	33.30	40.30	42.30
UU	94.30	96.30	107.00
FöU	70.00	37.00	44.00
SfU	35.00	42.00	44.00
SoU	47.00	41.30	46.00
KrU	42.30	41.30	44.00
UbU	80.30	70.00	78.30
TU	48.00	49.00	42.00
JoU	81.00	81.00	112.30
NU	86.00	76.00	74.00
AU	67.00	55.30	72.00
BoU	52.00	48.30	64.00
	1 039.00	911.30	987.00