

Förslag

1978/79: 15

**Talmanskonferensens skrivelse med överlämnande av betänkande
om riksdagens arbetsformer**

1979-02-27

Till riksdagen

Talmanskonferensen får härmed för riksdagens prövning överlämna ett från utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer inkommet betänkande innehållande en slutrapport om utredningens verksamhet.

Stockholm den 27 februari 1979

HENRY ALLARD

Arbetsformsutredningens slutrapport

Betänkande avgivet av utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer

Stockholm 1979

Innehållsförteckning

Till talmanskonferensen	s.
1 Inledning	6
2 Arbetet i kammaren	8
3 Sammanträdesfria veckor m. m.	10
4 Propositionsavlämnandet till riksdagen	11
5 Vissa frågor rörande den statliga planeringsprocessen	12
6 Information i forskningsfrågor	14
7 Sammansättningen av riksdagens utskott	16
8 Vissa ytterligare frågor	19
9 Utredningens förslag	21
10 Reservation och särskilda yttranden	22
 Bilagor	
1 Rapport med anledning av enkätundersökning om riksdagsledamöternas arbetsförhållanden	24
2 PM angående den amerikanska kongressens kontroll av förvaltningen	32
3 A och B Promemorior om riksdagsutskottens sammansättning	66
4 Rekommendation till partigrupperna angående utskottens sammansättning	80
5 A Promemoria angående nuvarande ordning för ärendenas avgörande i kammaren	81
5 B Promemoria om s. k. samlade voteringar i andra parlament	83

Till

Talmanskonferensen

Utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer får härmed överlämna en slutrapport över sin verksamhet. I utredningens arbete har deltagit följande ledamöter, nämligen talmannen Henry Allard, tillika ordförande, Torsten Bengtson, Tage Magnusson (fr. o. m. hösten 1976), Hilding Johansson, Gudrun Sundström, Björn Molin, Bertil Fiskesjö och Lars Werner. Nils Berndtson har i stor utsträckning ersatt Lars Werner under utredningsarbetets gång.

Som huvudsekreterare har tjänstgjort Robert Söderblom och som biträdande sekreterare Rolf Jönsson. I utredningsarbetet har som experter medverkat Sune Johansson, Eric Lindström och Gunnar Grenfors. Utredningen har berett personalorganisationerna tillfälle att följa utredningens arbete.

Tidigare har utredningen lämnat förslag i frågor om bl. a. riksdagens arbetsplanering, års- och veckorytmen i riksdagsarbetet, debattreglerna vid kammarens sammanträden, utskottsorganisationen, utskottens mandattid, ärendefördelningen mellan utskotten samt riksdagens revisorers organisation och verksamhetsformer (Förs. 1975/76: 15, 1977/78: 17 och 1978/79: 4). Frågan om revisorernas verksamhet övervägs för närvarande inom finansutskottet. Övriga förslag har antagits av riksdagen (se KU 1975/76: 45 och 1977/78: 30).

Slutrapporten innehåller bl. a. uppföljning av vissa tidigare behandlade frågor. Vidare läggs fram förslag till uppräknig av partigruppsstödet i syfte att bereda partierna och de enskilda riksdagsledamöterna bl. a. större möjligheter än hittills att följa forskningsfrågor.

Reservation har avgetts av Torsten Bengtson och Tage Magnusson samt särskilda yttranden av Hilding Johansson, Bertil Fiskesjö och Nils Berndtson.

Med den nu avgivna slutrapporten är utredningens arbete avslutat.

Stockholm den 14 februari 1979

HENRY ALLARD

Torsten Bengtson

Tage Magnusson

Hilding Johansson

Gudrun Sundström

Björn Molin

Bertil Fiskesjö

Nils Berndtson

/Robert Söderblom

Rolf Jönsson

1 Inledning

Alltsedan enkammarreformen har arbetsbelastningen för riksdagens ledamöter varit hög och tenderar att öka successivt. Detta sammanhänger med en rad faktorer. I allt större utsträckning krävs insatser av ledamöterna i offentliga utredningar, i verkstyrelser, som statliga representanter i bolagsstyrelser, för arbete inom organisationslivet, i fackliga sammanhang, för internationella engagemang etc. Till detta kommer kommunala uppdrag av olika slag samt självfallet en rad arbetsuppgifter inom det egna partiet. Att mot denna bakgrund fullgöra den krävande huvuduppgiften att representera sitt parti och sina väljare i riksdagen ställer stora krav på den enskilde riksdagsledamoten och medför givetvis påfrestningar av olika slag.

Mot denna bakgrund genomförde arbetsformsutredningen under hösten 1974 en enkätundersökning beträffande samtliga riksdagsledamöter som bl. a. omfattade tidsåtgången för ledamöternas olika arbetsuppgifter. Bakom uppläggningsen av enkäten låg insikten om riksdagsledamöternas svåra arbetssituation. Som nämnts krävs av dagens svenska parlamentariker inte bara en stor kompetens inom betydande delar av samhällsfrågorna utan även möjligheter att vidmakthålla en god fortlöpande kontakt med väljarna och aktiva partimedlemmar samt med andra samhällsintressen. I detta ligger en konflikt, som är inbyggd i det representativa systemet, mellan tidsåtgången för "utåtriktade" och "inåtriktade" arbetsuppgifter. Denna konflikt skärps alltmer i takt med den offentliga sektorns tillväxt och den ökade komplexiteten i det moderna industri- och servicesamhället.

Undersökningen från 1974 redovisades i en bilaga till betänkandet "Riksdagsarbetets planering" (Förs. 1975/76: 15). Undersökningen visade att den genomsnittlige riksdagsledamoten under en novembervecka 1974 (25/11—2/12) arbetade närmare 60 timmar med olika arbetsuppgifter med anknytning till riksdagsuppdraget eller övrig politisk verksamhet. Även om variationerna mellan olika ledamöter var stora samtidigt som det var svårt att peka ut en "normalvecka" i riksdagsarbetet visade det uppenbart att arbetsbelastningen för ledamöterna var avsevärd.

I undersökningen påvisades att riksdagsarbetet inte bara påverkas av samhällsarbetets ökade omfattning. Det kunde konstateras att den parlamentariska situationen också har stor betydelse i sammanhanget. Samspelet mellan regering och riksdag är sålunda av annan karaktär i en majoritetsparlamentarisk situation jämfört med en minoritetsparlamentarisk sådan. Arbetsuppgifterna i riksdagen för regeringspartiers ledamöter skiljer sig i icke oväsentlig grad från oppositionens. Efter 1976 års val ersattes som känt den tidigare regeringen med en koalitionsrege-

ring med majoritet i kammaren. Tre tidigare oppositionspartier övergick till att bli regeringspartier. Samtidigt kom den största enskilda partigruppen i oppositionsställning. Av intresse var att utröna hur arbetssituationen för ledamöterna påverkades av denna nya situation. Mot denna bakgrund genomfördes i november 1977 en uppföljning av den tidigare enkätundersökningen.

En rapport om denna undersöknings resultat har utarbetats av föredraganden i konstitutionsutskottet, docenten Bengt Owe Birgersson. Rapporten fogas som *bilaga 1* till detta betänkande. Rapporten innehåller också en jämförelse mellan 1974 och 1977 års undersökningar.

I rapporten dras bl. a. följande slutsatser. Först görs det förbehållet att tidsstudier av aktiviteter under en vecka aldrig kan ge en helt representativ och rättvisande bild av riksdagsledamöternas arbetssituation totalt sett. Därtill är säsongvariationerna alltför markerade. De två enkätundersökningarna genomfördes samma vecka 1974 respektive 1977. Jämförelsen försvårades emellertid av det förhållandet att plenitiden i kammaren varierade mellan de två veckorna. Detta ledde till att den totala arbetstiden var ca 4 timmar lägre 1977 än 1974. Om denna skillnad orsakats av övergången från jämviktsriksdagens situation med tre mindre partier i opposition till en majoritetsparlamentarisk situation med det största partiet i opposition eller av tillfälligheter kunde inte med säkerhet fastställas. Emellertid kunde klart konstateras att riksdagsledamöternas arbetssituation fortfarande var mycket ansträngd. Det visade sig således att trots riksdagsarbetets expansion under de senaste åren ägnade ledamöterna en större andel av sin arbetstid åt en rad sidoaktiviteter som var nödvändiga för att de skulle kunna företräda sina väljare i riksdagsarbetet. Detta framträdde särskilt tydligt i 1977 års undersökning där själva riksdagsarbetet framför allt på grund av den kortare plenitiden krävde endast en fjärdedel av den totala arbetstiden. En slutsats av detta var att plenitiden är av stor betydelse för ledamöternas möjligheter att fullgöra de "sidouppgifter" som följer med riksdagsuppdraget och som är av central betydelse för deras roll som folkets representer.

Jämförelsen mellan regeringspartiernas företrädare och oppositionens gav enligt rapporten mindre skillnader än vad som var att vänta mot bakgrund av de olika funktioner som dessa grupper har i riksdagsarbetet. En iakttagelse som kunde göras var att trycket från själva riksdagsarbetet syntes ha lättat något för de borgerliga partiernas ledamöter i samband med regeringsskiftet 1976.

Arbetsformsutredningen anser det vara värdefullt att ha kunnat redovisa de nämnda enkätundersökningarna och kommer i denna slutrapport att bl. a. ytterligare något uppehålla sig vid frågan om främst en rationell uppläggning av kammarens arbete.

Som redan framgått av utredningens skrivelse till talmanskonferensen

har utredningen tidigare bl. a. behandlat riksdagens revisorers organisation och verksamhetsformer. För utredningens räkning har utförts en undersökning om den amerikanska kongressens kontroll av förvaltningen. Denna undersökning har utförts av föredraganden i konstitutionsutskottet, fil. dr Magnus Isberg. Utredningen, som funnit undersökningen mycket intressant, har ansett lämpligt att redovisa densamma i samband med avlämnande av denna slutrapport. Undersökningen fogas som *bilaga 2* till detta betänkande.

2 Arbetet i kammaren

Som inledningsvis nämnts har arbetsbelastningen för riksdagens ledamöter under enkammarriksdagen ökat successivt. I centrum för diskussionerna om hur arbetsbördan i riksdagen skall kunna hållas på en rimlig nivå har stått frågan om kammarens arbete kan organiseras på ett bättre sätt än för närvarande. Utredningen har sålunda under sitt arbete ägnat betydande utrymme åt hur man skall kunna få till stånd en rationell uppläggning av kammararbetet.

Under hösten 1977 tog utredningen upp frågan om en fastare veckoplanering av kammarens arbete. Utredningen kunde konstatera att det blivit allt vanligare att man tvingades gå ifrån de uppgjorda tids- och ärendeplanerna för kammarens arbete. De nya faktorer som bidrog här till var framför allt att interpellations- och frågedebatterna kommit att uppta mycket längre tid än tidigare samtidigt som det förelåg en strävan efter att i möjligaste mån undvika kvällsplena.

Mot bakgrund av gjorda erfarenheter fann utredningen att riksdagen i den fortsatta planeringen borde utgå ifrån att man alltid måste räkna med en anhopning av tidskrävande ärenden i slutskedet av riksdagens arbete under vår- och höstperioderna, att interpellations- och frågedebatterna även i fortsättningen kunde förutsättas komma att uppta lång tid men bevistas av endast ett fåtal ledamöter samt att tidsåtgången för de olika ärendena inte kunde med säkerhet beräknas på grundval av ledamöternas förhandsanmälningar till debatterna.

Med dessa utgångspunkter som grund utarbetade utredningen ett förslag om införande av en normalarbetsvecka, kombinerad med möjligheten att hålla en del av de bordlagda utskottsbetänkandena i en buffert för behandling vid senare sammanträden. Normalarbetsveckan skulle skilja sig från tidigare tillämpad arbetsplan huvudsakligen genom att en fast sluttid för kammarens sammanträden skulle finnas samt att både måndagar och fredagar skulle användas för interpellations- och frågedebatter samt bordläggningsplena. Beträffande ärendebufferten ansåg utredningen att det redan från riksmötets början borde finnas så många utskottsbetänkanden, att i arbetsschemat upptagna arbetsplena kunde fyllas helt med ärenden. Om detta skulle vara möjligt fordrades det att

utskotten planerade sitt arbete med hänsyn till den samlade arbetsbelastningen i riksdagen och inte i första hand med sikte på en jämn arbetsbelastning för det egna utskottet under hela riksmötet.

Utredningen beslöt i november 1977 att föreslå talmanskonferensen att denna skulle fastställa det föreslagna veckoschemat för kammarrens planering och samtidigt uppmana utskotten att planera sitt arbete enligt de angivna riktlinjerna.

Talmanskonferensen följde utredningens förslag, och veckoschemat började tillämpas omedelbart. Det visade sig emellertid omöjligt att följa schemat under samtliga arbetsveckor. I synnerhet mot slutet av ett pågående riksmöte blev det nödvändigt att lägga in ett flertal kvällsplena och dessutom arbetsplena på tisdagar och även fredagar.

Hösten 1978 togs frågan om normalarbetsveckan ånyo upp av talmanskonferensen. I protokoll 1978-11-15 antecknades följande.

På förslag av arbetsformsutredningen och efter hörande av personalorganisationerna fastställde talmanskonferensen den 30 november 1977 (§ 2.3) ett förslag till veckoschema för kammarrens sammanträden under en "normalvecka".

Det befanns sedermera omöjligt att förverkliga grundtanken bakom normalschemat, nämligen att kvällsplenum skulle undvikas utom i slutet av sessionerna och vid allmänpolitiska debatter och liknande överläggningar. Det blev ofrånkomligt att anordna åtskilliga arbetsplena på fredagar, och kvällsplena hölls inte bara på onsdagar utan också en del torsdagar. Bland kammarrens ledamöter rådde olika uppfattningar om i vad mån kvällsplena borde anordnas för att arbetsplena på fredagarna skulle kunna undvikas.

Samtliga partigrupper hade nu tagit ställning till frågan hur behovet av utökad plenitid skulle tillgodoses. Med beaktande av de därvid framkomna synpunkterna hade upprättats ett förslag till veckoschema, som i motsats till det tidigare fastställda även innehöll rekommendationer beträffande avvägningen mellan kvällsplena och fredagssammanträden. Förslaget hade godkänts av personalorganisationerna.

På förslag av ordföranden beslöt talmanskonferensen fastställa det nu föreliggande veckoschemat, innebärande att kammarrens sammanträdestid under en "normalvecka" skall disponeras enligt följande:

Måndag kl. 11.00—senast kl. 16.00	Interpellationssvar (ev. frågesvar) och bordlägningsplenum
Tisdag kl. 15.00—senast kl. 18.00	Frågestund (ev. mer än en timme), interpellationssvar och bordlägningsplenum
Onsdag kl. 10.00—senast kl. 18.00	Arbetsplenum
Fortsättes kl. 19.30—senast kl. 24.00 om så erfordras för att undvika arbetsplenum på fredagen	
Torsdag kl. 12.00—senast kl. 18.00	Frågestund (en timme), arbetsplenum och interpellationssvar

Fortsättes kl. 19.30—senast kl. 24.00 om det eljest — trots att kvällsplenum hålls på onsdagen — skulle bli nödvändigt att anordna arbetsplenenum på fredagen

Fredag kl. 09.00—senast kl. 16.00

Interpellationssvar (ev. frågesvar) och bordläggningssplenenum

Då arbetsplenenum undantagsvis måste anordnas på en fredag avslutas sammanträdet senast kl. 14.00

Enligt utredningen är det värdefullt om de sålunda angivna riktlinjerna för kammarens arbete kan följas i största möjliga utsträckning. Något ytterligare förslag beträffande den s. k. normalarbetsveckan har utredningen inte funnit anledning att lägga fram i denna slutrapport.

3 Sammanträdesfria veckor m. m.

Arbetsformsutredningen föreslog i sitt första betänkande (Förs. 1975/76: 15) att utöver de uppehåll i riksdagsarbetet som förekommer i samband med jul- och nyårshelgerna samt påskhelgen ytterligare två sammanträdesfria veckor skulle planeras in under riksmötet. Den ena skulle infalla under hösten och den andra i februari—mars, sammanfallande med den vecka då Nordiska rådet har sitt årliga sammanträde. Motivet till detta förslag var en strävan att öka ledamöternas möjligheter att verka även utanför riksdagshuset och därmed förbättra möjligheterna att bevara kontakterna med sina hemorter liksom med samhällslivet i övrigt. Riksdagen ställde sig bakom förslaget, och under de två senaste riksmötena har de sammanträdesfria veckorna lagts in i planeringen.

För att utröna hur ledamöterna uppfattade systemet med sammanträdesfria veckor har arbetsformsutredningen utfört en enkätundersökning våren 1978. Samtidigt tillfrågades partigrups- och utskottskanslierna om sin syn på de sammanträdesfria veckorna.

Resultatet av undersökningen visar att drygt två tredjedelar av antalet ledamöter anser att nuvarande antal sammanträdesfria veckor är väl avvägt. Knappt tio procent av ledamöterna vill ha ytterligare en sammanträdesfri vecka. En annan grupp om också knappt tio procent av ledamöterna förespråkar ett system med regelbundet återkommande sammanträdesfria veckor varje månad. Omkring sju procent av ledamöterna slutligen vill helt avskaffa de sammanträdesfria veckorna.

De flesta partigruppskanslierna vill behålla nuvarande ordning med de två sammanträdesfria veckorna. Det framhålls i sammanhanget att partigruppernas arbete knappast har påverkats av de sammanträdesfria veckorna. En fördel är dock att kanslierna i viss utsträckning får ökat utrymme för eftersläpande arbetsuppgifter. En nackdel är mindre direkta kontakter med ledamöterna under dessa perioder.

Bland de sexton utskottskanslierna är åtta för nuvarande system, medan fyra vill avskaffa de sammanträdesfria veckorna. Två kanslier kan tänka sig fler sammanträdesfria veckor. Det uppges att utskottens arbete har påverkats negativt i sex fall, positivt i två och inte nämnvärt i fem fall.

Utredningen har inte funnit anledning att nu föreslå någon ändrad ordning beträffande de sammanträdesfria veckorna. Som tidigare framhållits är det enligt utredningen en fördel för en jämnare arbetsbelastning i kammaren om utskotten kan arbeta även under tider då riksdagen inte är samlad, framför allt då under sommaren och förhösten. Genom talmanskonferensens rekommendation i november 1977 har utskotten direkt uppmanats till sådan arbetsplanering. Utredningen instämmer i detta önskemål. Vidare har utredningen tidigare behandlat en annan fråga som också har betydelse i sammanhanget, nämligen utskottens mandatperiod. Under hösten 1977 togs sålunda upp frågan om inte utskottens mandatperiod skulle kunna förlängas till att omfatta hela valperioden. En fördel härmed skulle vara att utskottsarbetet kunde komma i gång snabbare på hösten när riksdagen samlats, och över huvud taget skulle det innebära en ökad kontinuitet i utskottsarbetet. Utredningen beslöt därför hösten 1977 att till talmanskonferensen överlämna förslag till sådan ändring i riksdagsordningen, att mandatperioden för utskotten förlängdes från ett till tre år och sammanföll med riksdagens valperiod. Förslaget tillstyrktes av konstitutionsutskottet (KU 1977/78: 30). Riksdagen följde utskottet. Reformen kommer att träda i kraft fr. o. m. nästa riksmöte.

4 Propositionsavlämnandet till riksdagen

Propositionsavlämnandet spelar helt naturligt en utomordentligt viktig roll för riksdagsarbetets planering. Koncentreras propositionsavlämnandet till endast vissa kortare tidsperioder uppstår en rad olägenheter i riksdagsarbetet. Det gäller bl. a. de enskilda ledamöternas möjligheter att få tillräcklig tid för inläsning av regeringsförslagen och att hinna utarbeta s. k. följdmotioner till förslagen. Vidare inverkar en sådan koncentration menligt på utskottens beredningsarbete och även på kammarbehandlingen. Även massmediernas möjligheter att ge en tillfredsställande redovisning av riksdagens arbete försämras. Avlämnas ett stort antal propositioner först sent under riksmötet tvingas utskotten forcera sitt beredningsarbete, och kammaren nödgas behandla och avgöra många ärenden med åtföljande starka tidspress under riksmötets sista veckor.

Konstitutionsutskottet har sedan lång tid årligen granskat propositionsavlämnandet inom ramen för den s. k. dechargegranskningen. I sitt betänkande 1977/78: 35 konstaterade utskottet att de otillfredsställande förhållanden rörande propositionsavlämnandet som utskottet under flera tidigare år påpekat fortfarande kvarstod.

Också arbetsformsutredningen berörde i sitt första betänkande propositionsavlämnandets betydelse för arbetsbelastningen och årsrytmen i riksdagsarbetet. Utredningen diskuterade därvid bl. a. behovet av en eventuell ytterligare lagreglering på detta område.

Utredningen måste konstatera att de otillfredsställande förhållanden beträffande propositionsavlämnandet som var för handen 1976 tyvärr fortfarande föreligger. Trots att regeringskansliet på olika sätt uppmärksammat på problemet har någon varaktig förbättring inte inträtt. Det är därför enligt utredningen nödvändigt att riksdagen i fortsättningen noggrant prövar om de propositioner som avlämnas sent på våren och sent på hösten kan tas upp till behandling och avgörande före riksmötets slut respektive före juluppehållet. Självfallet kan en uppskjuten behandling leda till att angelägna samhällsreformer måste genomföras senare än vad regeringen planerat. Detta blir emellertid ofrånkomligt, om inte regeringen ger riksdagen rimliga tidsmarginaler för sin prövning av regeringsförslagen och motioner med anledning av dessa.

Utredningen vill alltså ånyo understryka vikten av att insatser görs inom regeringskansliet att bemästra problemet med anhopningen av propositioner till vissa tider. Utredningen har trots de otillfredsställande förhållandena inte ansett sig böra förorda några ändringar i riksdagsordningen beträffande propositionsavlämnandet. Som tidigare nämnts följer konstitutionsutskottet frågan om propositionsavlämnandet årligen i samband med sin granskningsverksamhet.

5 Vissa frågor rörande den statliga planeringsprocessen

Finansutskottet föreslog i sitt betänkande 1975/76: 2 med anledning av motionen 1975: 1019 (fp) att motionen skulle överlämnas till arbetsformsutredningen för beaktande i tillämpliga delar, vilket också blev riksdagens beslut. I motionen diskuteras olika former för det parlamentariska inflytandet på den statliga planeringsprocessen.

Motionen 1975: 1019 är en av de senaste i raden av motioner under 1970-talet som tagit upp riksdagens roll i den statliga planeringsprocessen. En annan av dessa, motionen 1973: 986 (s), behandlades av finansutskottet i betänkandet 1973: 13, vari föreslogs att riksdagen skulle uppdraga åt talmanskonferensen att låta överväga konsekvenserna för riksdagens arbetsformer av en långsiktig statlig planering. Riksdagen följde utskottets förslag.

Riksdagens roll i planeringsprocessen har bl. a. diskuterats av grundlagberedningen. I den allmänna motiveringen i kapitlet om finansmakten framhöll beredningen bl. a. följande:

Tidigare torde det ej sällan ha ansetts naturligt att flerårsplaneringen sköttes av regeringen och den underlydande administrationen. Inget kunde ju ändå genomföras innan riksdagen beviljat anslag. Numera har

man alltmera betonat dels ettårsbudgetens faktiska bundenhet och dels behovet av långsiktighet i statsmakternas handlande. Om de årliga budgetbesluten i realiteten mest har karaktär av verkställighetsbeslut i förhållande till tidigare fattade, långsiktigare avgöranden borde det i princip företrädesvis vara de senare som riksdagen ägnar sin uppmärksamhet åt. Så sker också redan nu i betydande utsträckning. Men man skulle kunna hävda att spörsmålet får skärpt aktualitet i den mån systematisk långtidsplanering eller systematiska långtidsstudier alltmer skulle genomföras på regerings- och myndighetsnivå. I så fall kan inte riksdagen begränsa sin horisont till ett å ett och ett halvt års sikt. Om så skedde skulle riksdagens överväganden bli mer bundna än regeringens och myndigheternas.

Även 1970 års försvarsutredning och den s. k. budgetutredningen har diskuterat riksdagens roll i planeringsfrågorna. I båda dessa utredningar framhölls vikten av att riksdagen erhåller samma planeringsunderlag som regeringen och myndigheterna har tillgång till. Riksdagens medverkan i planeringsprocessen borde ske genom ökad insyn. Budgetutredningen presenterade ett antal former för en sådan vidgning av riksdagens insyn. Exempelvis borde prövas om inte den ökade information som kommer fram i planeringsprocessen genom perspektivstudier och programstudier kunde presenteras för eller underställas riksdagen i budgetpropositionen, då sådan information ligger till grund för förslag om anslag. Vidare borde systemet med s. k. princippropositioner i planeringsfrågor utvecklas. Det material som tas fram i planeringsarbetet borde vidare i ökad utsträckning presenteras riksdagen genom föredragningar i utskotten. På detta sätt kunde utskotten hållas bättre underrättade om planeringen.

Budgetutredningen erinrade om att ett sådant förfaringssätt också hade förutsatts i en proposition angående riksdagen och försvarsplaneringen. Utredningen framhöll att denna form ökade riksdagens insyn i planeringen, men underströk samtidigt att riksdagen ej därigenom borde ta på sig ett ansvar för eventuella beslut i planeringsprocessen. Detta ansvar borde enligt utredningen i första hand ligga hos regeringen.

I sitt av riksdagen godkända yttrande över propositionen 1976/77: 130 med förslag till riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsyste- met, vilken proposition grundade sig på budgetutredningens betänkande, anförde finansutskottet (FiU 1977/78: 1) bl. a. följande i fråga om riksdagen och den långsiktiga planeringen:

Även enligt utskottets mening kan det finnas skäl för riksdagen att i ökad utsträckning ägna sig åt frågor om mål för verksamheter och långsiktiga frågor över huvud taget. Det bör dock påpekas att det redan förekommer en långsiktig planering på skilda områden av den offentliga verksamheten — en planering som också redovisas för riksdagen och vars resultat riksdagen tar ställning till. Kommittéväsendet fungerar i hög grad som en sektorinriktad långsiktigsplanering. Fysisk riksplanering, regional trafikplanering och länsplanering är andra exempel. Utskottet

anser i likhet med föredraganden att man bör sträva efter att stegvis och så långt som det är möjligt och lämpligt tidsmässigt anpassa den långsiktiga planeringen som äger rum inom skilda samhällsområden till vad som gäller för de ekonomiska långtidsutredningarna.

Det är viktigt att slå fast att syftet med denna planering bör vara att i ökad utsträckning redovisa alternativ för verksamheternas framtida inriktning och de åtgärder som behövs för att behålla framtida handlingsfrihet. Ett på detta sätt förbättrat underlag för riksdagens beslut är angeläget och önskvärt. Härigenom kan också riksdagens inflytande över den långsiktiga inriktningen av verksamheterna öka.

Arbetsformsutredningen vill mot bakgrund av det anförda peka på det förhållandet att inom regeringens kansli och på myndighetsnivå bedrivs ett alltmer omfattande och ofta mycket komplicerat långsiktigt planeringsarbete. Om riksdagen skall kunna ha ett reellt inflytande på utvecklingen kan den inte inskränka sin planering till endast kortare tidsperioder utan måste ha möjligheter att i många fall grunda sina beslut med ett längre tidsperspektiv. Enligt utredningen bör riksdagens medverkan i planeringen ha karaktären av insyn i planeringsprocessen på sådant sätt som bl. a. försvars- och budgetutredningarna har förordat och riksdagen beslutat t. ex. i fråga om försvarsplaneringen (prop. 1972: 103, FöU 1972: 23, rskr 1972: 309). På detta område erhåller sålunda både försvars- och utrikesutskotten fortlöpande insyn i planeringsarbetet. Arbetsformsutredningen, som ansluter sig till nyss återgivna uttalanden av finansutskottet i betänkandet FiU 1977/78: 1, vill i sammanhanget understryka vikten av att långsiktiga planer redovisas i budgetpropositionen och i form av s. k. princippropositioner. Riksdagens utskott bör också i ökad omfattning erhålla en bred information i planeringsfrågor. Utredningen har inte funnit anledning att föreslå några författningsändringar när det gäller riksdagens insyn i den statliga planeringsprocessen.

6 Information i forskningsfrågor

Utbildningsutskottet har i skrivelse till utredningen pekat på vissa förslag i forskningsrådsutredningens betänkande "Forskningspolitik" (SOU 1977: 52), som berör riksdagens behandling av forskningsfrågor (se betänkandet s. 67 ff., 243 ff. och 339).

Sammanfattningsvis anför forskningsrådsutredningen följande beträffande riksdagen och forskningsfrågorna.

I kapitel 13 redovisar utredningen även en bedömning och sina förslag rörande riksdagen och FoU-frågorna. I diskussionen kring dessa frågor har aktualiserats förslag om ett särskilt forskningsutskott liksom om ett *forskningssekretariat* med uppgift att betjäna samtliga utskott i forskningsärenden. Utredningen ställer sig avvisande till båda dessa förslag. Om utredningens förslag om regelbundna regeringsprogram för FoU genomförs torde detta komma att i tillräcklig grad underlätta även fackutskottens arbete med forskningspolitiska frågor. Utredningen föreslår

dock att *nya insatser* görs för att förbättra möjligheten till både forskningspolitisk information och forskningsbaserad sakinformation för de enskilda riksdagsledamöterna och för partigrupperna. Riksdagens upplysningstjänst bör få ökad möjlighet att förse riksdagens ledamöter med bearbetad information om aktuellt forskningsläge inom olika områden genom översikter, granskning av forskningsrapporter etc. Utredningen föreslår att 0,5 Mkr anvisas upplysningstjänsten för denna serviceverksamhet, varav även utskotten och riksdagens inre förvaltning i övrigt kan dra nytta.

Den förstärkning av regeringskansliets planeringskapacitet på ett strategiskt område som utredningens förslag medför aktualiserar frågan om oppositionspartiernas behov av särskilt stöd för att fullgöra sina uppgifter i den politiska processen. Utredningen anser att en ökning av partigruppstödet är befogad för att ge partigrupperna och särskilt de av stödets konstruktion gynnade oppositionspartierna möjligheter att inhämta kvalificerad information av det slag som här diskuteras. Utredningen anser sig dock inte böra föreslå det belopp med vilket stödet bör öka. Denna avvägning bör göras av riksdagens egna organ. Vid avvägningen bör bl. a. prövas om proportionen mellan stödet till regerings- respektive oppositionspartierna är den rimliga.

Arbetsformsutredningen vill med anledning av forskningsrådsutredningens förslag anföra följande. De förslag om en förbättrad långsiktig forskningsplanering som lagts fram av forskningsrådsutredningen kommer, om de realiserar, att få betydelse även för riksdagens arbete. Enligt vad utredningen inhämtat kommer regeringen att inom kort framlägga förslag till riksdagen i huvudsak i den riktning som utredningen förordar. Arbetsformsutredningen delar forskningsrådsutredningens uppfattning om att förbättrade möjligheter bör skapas för både forskningspolitisk information och forskningsbaserad sakinformation för de enskilda riksdagsledamöterna och partigrupperna.

Vad först gäller förstärkning av det s. k. partigruppstödet, som på förslag av riksdagens informationsutredning infördes 1976, vill utredningen framhålla att denna stödform visat sig fylla ett väsentligt behov. Möjligheter har skapats för partigrupperna till en utbyggd utrednings- och sekreterarkapacitet och även för att kunna anlita forskare och annan expertis.

Partigruppstödet är för närvarande så konstruerat, att varje partigrupp erhåller dels ett grundbidrag på 75 000 kr., dels ett bidrag med 500 kr. per mandat för parti i regeringsställning och 1 500 kr. per mandat för parti i oppositionställning. Sammanlagt utgår som partigruppstöd för närvarande drygt 850 000 kr.

Utredningen har bl. a. mot bakgrund av det nu aktuella förslaget om vidgad forskningspolitisk information ansett att en utbyggnad av partigruppstödet bör komma till stånd för att stärka partiernas och de enskilda ledamöternas möjligheter att hålla sig informerade på forskningsområdet. Utredningen föreslår, att grundbidraget härvidlag höjs till 150 000 kr. samt att mandatbidraget höjs till 1 000 kr. för parti i rege-

ringsställning och 3 000 kr. för parti i oppositionsställning. Utredningen har i detta sammanhang inte funnit anledning att ompröva den nuvarande relationen mellan partier i regeringsställning respektive oppositionsställning beträffande bidragsbeloppens storlek. Utredningen föreslår att de angivna höjningarna av partigruppstödet skall gälla fr. o. m. nästa budgetår dvs. från den 1 juli 1979.

Beträffande forskningsrådsutredningens förslag att vissa särskilda medel skulle ställas till upplysningstjänstens förfogande vill utredningen erinra om att upplysningstjänstens resursbehov grundligt genomgicks av informationsutredningen som avslutade sitt arbete 1976. Genom beslut av riksdagen samma år förstärktes upplysningstjänsten med anslag för ytterligare en handläggartjänst. Vidare ställdes ett årligt anslag på 100 000 kr. till förfogande för tillfälliga behov av insatser från utomstående expertis. Utredningen har inte funnit anledning att nu föreslå ökning av anslagen till upplysningstjänstens verksamhet.

Forskningsrådsutredningen har även aktualiserat frågan om en ev. anknytning av RIFO:s kontaktsekreterarverksamhet till upplysningstjänsten. Arbetsformsutredningen anser att om en sådan omläggning skall komma till stånd bör RIFO själv ta initiativ härtill.

I detta sammanhang vill arbetsformsutredningen ta upp ytterligare en fråga. Riksdagen beslöt våren 1978, på förslag av konstitutionsutskottet (KU 1977/78: 29), förklara bl. a. motionen 1977/78: 1425 (s, c, m, fp) om riksdagens arbetsvillkor besvarad med uttalandet att arbetsformsutredningen torde vara oförhindrad att om den finner påkallat pröva de frågor som tagits upp i motionen.

I motionen begärdes en grundlig översyn av riksdagens organisation och resurser i form av en särskild utredning mot bakgrund av de förändrade arbetsuppgifterna för ledamöterna. I motionen nämndes särskilt växande behov av service för både ledamöter och partigrupper i form av t. ex. skrivhjälp och utredningsbistånd.

Arbetsformsutredningen delar motionärernas uppfattning att de förändrade arbetsvillkoren för riksdagens ledamöter ställer större krav på service av olika slag. Utredningen har som nyss framgått föreslagit en kraftig höjning av partigruppstödet. Härigenom skapas ytterligare utrymme för service av olika slag för både riksdagsgrupperna och de enskilda ledamöterna. Någon ytterligare åtgärd med anledning av motionen föreslås inte i förevarande sammanhang.

7 Sammansättningen av riksdagens utskott

I motioner till riksdagen 1977 och 1978 har vänsterpartiet kommunisterna (vpk) yrkat att arbetsformsutredningen skulle ges i uppdrag att lägga fram förslag till ändringar i riksdagsordningen (RO) av innebörd att alla i riksdagen representerade partier skall ha rätt att delta i ut-

skottsarbetet. Konstitutionsutskottet hänvisade som nedan kommer att närmare framgå i sina yttranden över motionerna till att arbetsformsutredningen var oförhindrad att ta upp frågan till prövning. Så har också skett.

Vad först gäller reglerna för utskottens tillsättande skall erinras om att de 16 fasta utskotten skall tillsättas senast på åttonde dagen efter dagen för första sammanträdet med kammaren under riksdagens valperiod. Valet avser hela valperioden. Utskotten väljs var för sig i en bestämd ordning (se RO 4 kap. 2 § jämte tillägsbestämmelser). Varje utskott skall bestå av 15 ledamöter och minst lika många suppleanter.

Bestämmelser om val inom riksdagen återfinns i 7 kap. RO. I 2 § stadgas att val bereds av en inom riksdagen utsedd valberedning. I denna skall varje partigrupp som motsvarar parti som vid riksdagsvalet har fått fyra procent eller mera av rösterna i hela riket besätta minst en plats. De närmare bestämmelserna om valsättet finns i 3 och 4 §§. Enligt dessa regler kan val till t. ex. utskott förrättas genom att riksdagens kammare föreläggs en lista upptagande de namn valet avser. Listan skall ha godtagits av valberedningen med sådan majoritet att alla ledamöterna utom en måste ha varit ense. Framläggs gemensam lista kan emellertid en minoritet begära val med slutna sedlar. Bestämmelserna har närmare kommenterats av grundlagberedningen (se prop. 1973: 90 s. 569—570).

Det har sedan länge även före enkammarreformen varit brukligt att val till utskott företas med gemensam lista. Partierna har mot bakgrund av ledamotsantalet fördelat platserna med tillämpning av i princip proportionell fördelning. Som en följd härav erhöll vpk under åren 1971—1973 ordinarie utskottsrepresentation i 11 utskott. Partiet hade då 17 mandat i riksdagen. Motsvarande representation för vpk åren 1974—1976 var 13 ordinarie utskottsplatser. Under denna period hade partiets mandatställning ökat till 19. Inför valen av utskott till 1976/77 och 1977/78 års riksmöten kunde däremot inte uppgörelser träffas om utskottsrepresentation för vpk. Under hösten 1977 utökades emellertid antalet suppleantplatser i 12 utskott med en plats i vardera utskottet. Dessa platser tilldelades enligt överenskommelse mellan partierna vpk.

Med anledning av motionen 1976/77: 591 (vpk) om sammansättningen av riksdagens utskott anförde konstitutionsutskottet (KU 1976/77: 36) bl. a. följande:

Erfarenheterna av arbetet i riksdagsutskotten efter enkammarreformen visar att den beredning i utskott som riksdagsärendena underkastas har utomordentligt stor betydelse inte minst ur informationssynpunkt för de enskilda riksdagsledamöterna. Utskotten har till sitt förfogande kvalificerad sekreterarpersonal som biträder utskotten med utredningar och föredragningar av ärendena. I ökad omfattning förekommer att upplysningar inhämtas utifrån genom remiss till myndigheter, organisationer etc. eller genom s. k. hearings inför utskotten. Genom de studiebesök ut-

skotten företar både inom landet och utomlands får utskotten värdefull information som har stor betydelse för riksdagsarbetet.

Mot angiven bakgrund är det självfallet av stort intresse för alla de i riksdagen representerade partierna att delta i utskottsarbetet. Även från allmän synpunkt får det anses mindre tillfredsställande att den nuvarande ordningen för val till utskott kan leda till att parti helt ställs utanför utskottsarbetet. Det bör emellertid erinras om att det tidigare i praktiken förekommit uppgörelser som gett alla riksdagspartier utskottsrepresentation i förhållande till partiernas styrka. Ett sådant resultat har kunnat uppnås inom ramen för gällande regler.

Enligt utskottet torde utredningen om riksdagens arbetsformer vara oförhindrad att ta upp frågor om bl. a. utskottens sammansättning till övervägande. Med hänvisning härtill avstyrker utskottet motionsyrkandet.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Arbetsformsutredningen tog under våren 1977 upp frågan om utskottens sammansättning. I skrivelse den 5 september 1977 till riksdagens partigrupper, vilken även delgavs talmanskonferensen, anförde utredningen bl. a. följande beträffande i första hand vänsterpartiet kommunisternas krav på utskottsrepresentation:

Utredningen prövar för närvarande olika metoder för hur utskottsrepresentationen skulle kunna vidgas för att tillmötesgå de ställda kraven. Arbetet har emellertid inte avancerat så långt att man nu är beredd att ta ställning till frågan. Någon lösning som fordrar ändringar i riksdagsordningen går dessutom inte att genomföra före de utskottsval som skall hållas omedelbart vid riksmötets början i höst. Den enda möjlighet som sålunda står till buds om man under nästa riksmöte vill uppnå en breddad representation i utskotten är därför att en överenskommelse träffas mellan partierna.

Som tidigare nämnts träffades inte någon uppgörelse mellan partierna om en sådan representation. Sedermera erhöll som framgått vpk suppleantplatser i 12 utskott.

I sitt yttrande över vpk-motionen 1977/78: 315 hänvisade konstitutionsutskottet (KU 1977/78: 29) till att arbetsformsutredningen tagit upp frågan om utskottens sammansättning till övervägande men ännu inte färdigbehandlat spörsmålet.

Utredningen har inför utskottsvalen vid de två senaste riksmötenas början ingående diskuterat frågan om partiernas utskottsrepresentation. Mot bakgrund av vpk:s framställningar i ämnet har utredningen under våren och sommaren 1977 studerat ett stort antal modeller för lösning av frågan om vpk:s utskottsrepresentation. Främst diskuterades två metoder varav den ena innefattade en proportionell fördelning av samtliga utskottsplatser. Den andra metoden gick ut på att med bibehållande av nuvarande ordning för utskottsvalen medge rätt för orepresenterat parti i utskott att utse en observatör. Utredningen ansåg sig emellertid inte vid denna tidpunkt beredd att ta ställning i frågan. Partigrupperna in-

formerades som tidigare nämnts i en skrivelse om utredningens arbetsläge. Utredningen konstaterade i denna att den enda möjlighet som stod till buds om man under 1977/78 års riksmöte ville uppnå den av vpk åsyftade breddade representationen i utskotten var att en överenskommelse träffades mellan partierna. Utredningen bifogade en sekretariatspromemoria (1977-08-25) rörande de båda nämnda metoderna. Promemorian fogas till detta betänkande som *bilaga 3 A*. Inom sekretariatet har gjorts en redovisning av samtliga förslag som prövats av utredningen beträffande ändrad sammansättning av riksdagens utskott. Redovisningen bifogas detta betänkande som *bilaga 3 B*.

Partiöverläggningarna resulterade som nyss framgått i att antalet suppleantplatser i 12 av de 16 riksdagsutskotten ökades med en plats och att vpk fick besätta dessa platser.

Under utredningens fortsatta överväganden i ämnet har diskuterats möjligheten att knyta vissa rättigheter till suppleantskapet, såsom yttranderätt vid utskottssammanträden och rätt att foga yttrande till utskotts-betänkande. Utredningen beslöt i maj 1978 att föreslå talmanskonferensen att denna skulle rekommendera utskotten att generellt medge suppleant som inte deltar i ärendes avgörande yttranderätt vid utskottens överläggningar. Talmanskonferensen följde utredningens förslag. Någon enighet i frågan om rätt för suppleant att foga yttrande till utskotts-betänkande kunde däremot inte uppnås inom vare sig utredningen eller talmanskonferensen. Partigrupperna underrättades samtidigt om att något ytterligare förslag utöver det som tillställts talmanskonferensen inte skulle komma att föreligga innan utskottsvalen vid 1978/79 års riksmöte. Under hösten 1978 har i enlighet med talmanskonferensens rekommendation yttranderätt medgetts alla suppleanter i utskotten.

Utredningen har efter slutligt övervägande av frågan om utskottsrepresentationen inte kunnat finna en helt tillfredsställande metod att säkerställa önskemålet om sådan representation för samtliga partier som uppnått den s. k. fyraprocentsgränsen. Utredningen föreslår sålunda inte någon ändring i gällande regler om utseende och val av riksdagens utskott. I stället har utredningen beslutat att lämna en rekommendation i frågan till riksdagens partigrupper. Innehållet i denna rekommendation, bakom vilken står en majoritet inom utredningen, framgår av *bilaga 4* till detta betänkande.

8 Vissa ytterligare frågor

Konstitutionsutskottet tog våren 1977 initiativ till ändring i tillägsbestämmelsen 3.11.2 i riksdagsordningen (RO) innebärande att motion får väckas med anledning av skrivelse från regeringen med redovisning av allmänna pensionsfondens fjärde fondstyrelses verksamhet. I sitt av riksdagen godkända betänkande 1977/78: 28 uttalade utskottet också att frågan om motionsrätt beträffande olika skrivelser, redogörelser,

rapporter m. m. från regeringen borde bli föremål för en samlad bedömning av utredningen om en översyn av riksdagens arbetsformer.

I sin motivering till berörda bestämmelse anförde grundlagberedningen följande angående motionsrätten:

Som har angivits under 6 § kan i enstaka fall ärende väckas också genom skrivelse från regeringen, nämligen om skrivelsen upptar redogörelse för viss verksamhet. Möjlighet bör öppnas för riksdagen att, då det anses lämpligt, medge rätt att motionera med anledning av sådan skrivelse. I tilläggsbestämmelserna föreslår beredningen att följdmotioner skall kunna avlämnas när regeringen i skrivelse överlämnar årsredogörelse för Statsföretag AB. Däremot föreslås inte någon motionsrätt med anledning av skrivelse till riksdagen med redogörelse för verksamheten inom Europarådets ministerkommitté, ehuru också denna skrivelse får anses ge upphov till ett ärende; jämför vad som sägs under 13 § om redogörelse från Europarådets svenska delegation.

Regeringens skrivelser ingår i trycket i den löpande följden av propositioner. Varje år avlämnas skrivelse med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen, skrivelse med överlämnande av kommittéberättelsen, skrivelse med redovisning för verksamheten inom Statsföretag AB, skrivelse med redovisning av allmänna pensionsfondens fjärde fondstyrelses verksamhet, skrivelse med redogörelse för verksamheten inom Europarådets ministerkommitté samt skrivelse med årsredovisning för Svenska Varv AB.

Motionsrätt föreligger för de skrivelser som särskilt nämnts i den angivna tilläggsbestämmelsen. Dessa är skrivelserna med årlig redovisning för verksamheten inom Statsföretag AB, med redovisning av allmänna pensionsfondens fjärde fondstyrelses verksamhet samt årsredovisning för Svenska Varv AB.

Utredningen har vid sin genomgång funnit att något behov att ändra gällande bestämmelser för närvarande inte föreligger. Även i fortsättningen bör de skrivelser, för vilka motionsrätt skall föreligga, särskilt anges i den nämnda tilläggsbestämmelsen 3.11.2 RO.

Riksdagen beslöt år 1975 på förslag av konstitutionsutskottet (KU 1975/76: 8) att till utredningen överlämna motionen 1975: 6 (m, c, s, fp) om slopande av titlar i riksdagens officiella språk. Efter avslutad prövning beslöt utredningen i september 1977 att i skrivelse till talmanskonferensen föreslå att riksdagens olika organ skulle övergå till att i löpande text, kataloger, listor och annat skriftligt material identifiera ledamöterna med förnamn (tilltalsnamn) och efternamn och således inte längre använda titlarna herr, fru eller fröken. I de fall då flera ledamöter hade samma för- och efternamn borde namnet på vederbörandes hemort dessutom användas.

Talmanskonferensen biföll förslaget, och fr. o. m. riksmötet 1977/78 förekommer inte titlarna herr, fru eller fröken i riksdagens officiella språk.

Under utredningsarbetet har utarbetats promemorior beträffande ett antal ytterligare ämnesområden. Bland dessa kan nämnas frågor om behovet av allmän motionstid under hösten, införande av offentliga utskottsutfrågningar, tidpunkten för tillhandahållande åt riksdagsledamöterna av regeringens propositioner och s. k. samlade voteringar. Vad gäller sistnämnda fråga fogas till detta betänkande dels en promemoria beträffande nuvarande ordning för ärendenas avgörande i kammaren (*bilaga 5A*) dels en promemoria om samlade voteringar i andra parlament (*bilaga 5 B*).

Riksdagen har i samband med behandling av motioner i en del av nyss angivna ämnen hänvisat till arbetsformsutredningens arbete. Utredningen har icke funnit anledning att lägga fram förslag i dessa frågor.

9 Utredningens förslag

Med hänvisning till vad ovan anförts får utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer föreslå att riksdagen

1. godkänner vad utredningen uttalat angående de i betänkandet upptagna frågorna om riksdagens arbetsformer

2. till *Stöd till partigrupper* för budgetåret 1979/80 under sjuttonde huvudtiteln anvisar ytterligare förslagsanslag för uppräknig av dels det s. k. grundbidraget till 150 000 kr., dels mandatbidraget till 1 000 kr. för parti i regeringsställning och dels till 3 000 kr. för parti i oppositions-ställning.

10 Reservation och särskilda yttranden

Reservation av Torsten Bengtson och Tage Magnusson, som anförde följande:

Beträffande frågan om utskottens sammansättning kan vi inte ansluta oss till den av utredningens majoritet beslutade rekommendationen till riksdagens partigrupper (bil. 4 till detta betänkande) vad gäller önskemålet om proportionell fördelning av det *totala antalet* utskottsplatser i enlighet med partiernas styrkeförhållanden i riksdagen.

Särskilt yttrande av Nils Berndtson, som anförde följande:

Vänsterpartiet kommunisterna anser att varje parti som vid valet till riksdagen fått minst fyra procent av rösterna i riket skall äga rätt till representation i riksdagens utskott.

Denna ståndpunkt har också stöd i det av riksdagen antagna uttalandet från konstitutionsutskottet (KU 1976/77: 36) som redovisas i utredningens betänkande (s. 17).

Utredningen har emellertid stannat vid en rekommendation till parti-grupperna om att proportionell fördelning av det totala antalet utskottsplatser i enlighet med partiernas styrkeförhållanden bör eftersträvas vid utskottsvalen (bil. 4).

Enligt min mening borde utredningen föreslagit sådana ändringar i riksdagsordningen (RO) att samtliga riksdagspartier som uppnått den s. k. fyraprocentgränsen erhåller representation i utskotten.

För att medverka till en lösning av den nuvarande orimliga situationen i fråga om utskottens sammansättning har jag biträtt rekommendationen till partigrupperna, men anser fortfarande att partiernas representation i utskotten bör regleras i RO enligt ovan angivna principer.

Särskilt yttrande av Hilding Johansson, som anförde följande:

Frågan om sammanträdesfria veckor bör enligt min mening inom en snar framtid prövas på nytt av riksdagen. I en representativ demokrati är det nödvändigt med omfattande kontakter mellan väljare och valda. Dessa kontakter är grunden för hela det representativa systemet. Med den omfattning som arbetet i riksdagen numera har, krävs särskilda anordningar för dessa kontakter. Försöket med sammanträdesfria veckor i Sverige har slagit väl ut. De har gett ledamöterna ökade möjligheter till kontakter med väljarna och studier av skilda förhållanden. Erfarenheterna från ett mer utvecklat system med återkommande sammanträdesfria veckor i bl. a. Västtyskland och Australien talar för att ett ökat antal sådana veckor bör övervägas i Sverige. Det är dock inte möjligt utan en förlängning av riksmötet, förändringar i det nuvarande arbetet eller andra åtgärder. Därför krävs att frågan om ett ytterligare antal sammanträdesfria veckor under riksmötet utreds i samband med andra frågor om riksdagens arbete.

Särskilt yttrande av Bertil Fiskesjö, som anfört följande:

Jag har biträtt de förslag som utredningen i olika etapper framlagt. Men det innebär inte, att jag anser dem tillräckliga för att skapa en ur olika synpunkter acceptabel arbetsordning i riksdagen. För att detta skall lyckas krävs det reformer som går vida utöver den ram som gällt för utredningens arbete.

Den nuvarande fördelningen av arbetsuppgifterna över riksdagsåret omöjliggör enligt min mening en rationell planering för riksmötet som helhet. Omläggningen av riksmötet har inte kombinerats med en omläggning av t. ex. budgetår och allmän motionstid. Med den nuvarande ordningen — riksmötets start på hösten, med budgetförslag och allmän motionstid i januari — följer automatiskt dubbelarbete, ryckighet, en orimlig anhopning av ärenden till vissa perioder av riksdagsåret samt en rad andra problem. Till dessa hör den låsning vid riksdagsarbetet som under stora delar av året försvårar den utåtriktade och kontaktskapande verksamhet som måste vara en viktig del av riksdagsledamöternas uppgift.

De reformer som jag anser vara nödvändiga och de närmare motive-ringarna för dessa finns angivna i en motion till årets riksdag (motion 1978/79: 402 (c)). Vad gäller inriktningen av det fortsatta reformarbete som jag anser vara ofrånkomligt, hänvisar jag därför till denna motion.

*Bilaga I***Riksdagsledamöternas arbetssituation: Rapport från enkätundersökningen***Inledning*

Under hösten 1974 genomförde arbetsformsutredningen en enkätundersökning som bl. a. omfattade tidsåtgången för ledamöternas olika arbetsuppgifter. Bakom uppläggningsen av enkäten låg iakttagelsen att riksdagsledamöterna har en svår arbetssituation inte minst beroende på att de utövar sina beslutsfattande funktioner som representanter för övriga medborgare. Av dagens riksdagsledamot krävs inte bara att han skall vara kompetent och inläst på betydande delar av samhällsfrågorna utan även att han vidmakthåller en god fortlöpande kontakt med väljare och aktiva partimedlemmar samt med andra samhällsintressen. Här finns en konflikt, som är inbyggd i det representativa systemet, mellan tidsåtgången för "utåtriktade" och "inåtriktade" arbetsuppgifter. En konflikt som skärps alltmer i takt med den offentliga sektorns tillväxt och den ökade komplexiteten i det moderna industri- och servicesamhället.

Undersökningen från 1974 redovisades i en bilaga till betänkandet "Riksdagsarbetets planering" (Förs. 1975/76: 15). Undersökningen visade att den genomsnittlige riksdagsmannen under en novembervecka 1974 (25/11—2/12) arbetade 57 timmar och 42 minuter med olika arbetsuppgifter med anknytning till riksdagsuppdraget eller övrig politisk verksamhet. Även om variationerna mellan olika ledamöter var stora samtidigt som det är svårt att peka ut en "normalvecka" i riksdagsarbetet är det uppenbart att arbetsbelastningen på ledamöterna var stor.

Nu påverkas riksdagsarbetet inte enbart av samhällsarbetets ökade omfattning. Det är uppenbart för alla att den parlamentariska situationen är av stor betydelse. Samspelet mellan regering och riksdag ser helt annorlunda ut i en majoritetsparlamentarisk jämfört med en minoritetsparlamentarisk situation. Arbetsuppgifterna i riksdagen för regeringspartiers ledamöter skiljer sig från oppositionens. 1974 års parlamentariska situation var unik i den meningen att den socialdemokratiska minoritetsregeringen i de frågor där den erhöll stöd från vpk hade exakt samma antal röster i riksdagen som de tre icke-socialistiska oppositionspartierna. Situationen kunde beskrivas som en mellanform mellan en renodlad minoritetparlamentarism och en majoritetsparlamentarism. Det är därför svårt att värdera resultaten från 1974 i parlamentariska termer.

Efter 1976 års val ersattes den tidigare regeringen med en koalitionsregering med majoritet i kammaren. Tre mindre oppositionspartier övergick till att bli regeringspartier. Samtidigt bildade den största en-

skilda partigruppen opposition. Det är uppenbart att så betydande förändringar i styrkeförhållandena internt i parlamentet bör påverka arbetssituationen för ledamöterna i stort. Mot denna bakgrund genomfördes i november 1977 (dvs. exakt samma vecka under mandatperioden som 1974) en uppföljning av den tidigare enkätundersökningen. I föreliggande rapport redovisas en jämförelse mellan de två undersökningarna.

Jämförelsen bygger på antagandet att det egentliga riksdagsarbetet är mer betungande för ledamöter från oppositionspartier. Dessa har ett större ansvar för att presentera alternativ till regeringspolitiken och blir därmed i större utsträckning "låsta" till själva beslutsfattandet. Vidare kan förutsättas att arbetssituationen i opposition är svårare för mindre partier än större. Samma antal arbetsuppgifter skall för mindre partier fördelas på färre händer.

Dessa antaganden är inte särskilt originella. De har t. ex. föranlett en differentiering av partigruppernas ekonomiska stöd i riksdagen som innebär att oppositionspartier och mindre partigrupper erhåller ett proportionellt sett högre stöd.

Riksdagsledamöternas tidsbudget

De två enkätundersökningarna genomfördes under vecka 48 år 1974 och 1977. Svar erhöles 1974 från 294 av ledamöterna (84 %). Av dessa kunde 292 bearbetas och ingå som underlag för rapporten. År 1977 erhöles svar från 295 ledamöter. Samtliga kunde bearbetas. Svarsfrekvensen var alltså densamma i båda undersökningarna.

Valet av undersökningsvecka kan naturligtvis kritiseras från olika utgångspunkter. Strävan har varit att erhålla ett slags genomsnittsvecka under vilken utskottsarbetet fortfarande pågår i full omfattning samtidigt som arbetet i plenum kommit i gång på allvar. Men någon egentlig "genomsnittsvecka" finns inte och därför är det svårt att generalisera från undersökningen till andra tider under riksmötet. Den reservationen är nödvändig som bakgrund till den fortsatta redovisningen.

Vid båda tillfällena omfattade enkäten ett dagboksblad där ledamöterna timme för timme fick notera vilket slag av arbete de var sysselsatta med. Arbetsuppgifterna kategoriserades i 13 kategorier som framgår av tabell 1¹.

I tabellen redovisas för samtliga ledamöter som grupp hur arbetstiden fördelade sig på dessa kategorier. Av tabellen framgår att "genomsnittsriksdagsmannen" under de aktuella veckorna arbetade 57 timmar och 42 minuter (1974) och 53 timmar och 32 minuter (1977) med uppgifter hänförliga till någon av de 13 kategorierna. Den största enskilda kategorin var båda åren nr 10 "Föredrag, artiklar, inläsnings- och studiearbete

¹ För en närmare redovisning av kodningsregler och andra mer metodologiska spörsmål hänvisas till "Riksdagsarbetets planering", bilaga 1.

Tabell 1: Riksdagsledamöternas "tidsbudget"

Aktivitet	Tidsåtgång 1974	Andel av samtlig tid %-tal	Tidsåtgång 1977	Andel av samtlig tid %-tal
1. Delta i kammardebatten	— 24 min.	0	— 19 min.	0
2. Följa kammardebatten	7 tim. 36 min.	13	4 tim. 14 min.	8
3. Utskottsarbete	5 tim. 36 min.	10	5 tim. 55 min.	11
4. Riksdagsgruppsarbete	4 tim. 48 min.	8	3 tim. 49 min.	7
5. Partiarbete i övrigt	7 tim. 36 min.	13	6 tim. 29 min.	12
6. Uppvaktningar m. m.	2 tim. 48 min.	5	2 tim. 58 min.	6
7. Kommunala uppdrag	3 tim. —	5	2 tim. 34 min.	5
8. Statliga utredningar	3 tim. 30 min.	6	3 tim. 45 min.	7
9. Organisationsuppdrag	3 tim. 48 min.	7	4 tim. 39 min.	9
10. Föredrag, artiklar, inläsnings- och studiearbete, studieresor m. m.	8 tim. 6 min.	14	8 tim. 50 min.	17
11. Yrkesarbete	2 tim. 42 min.	5	2 tim. 15 min.	4
12. Restid	6 tim. —	10	6 tim. 13 min.	12
13. Övrigt	1 tim. 42 min.	3	1 tim. 32 min.	3
Sammanlagt	57 tim. 42 min.		53 tim. 32 min.	

m. m.". 13 % (1974) och 17 % (1977) av tiden användes till detta arbete. Under 1974 ägnade ledamöterna 13 % av sin arbetstid till att följa kammardebatten. 1977 gick 8 % av tiden till detta. Utskottsarbetet krävde liksom restiden en tiondel av arbetstiden.

En jämförelse mellan uppgifterna från 1974 resp. 1977 visar att den totala arbetstiden minskat med ca 4 timmar. Ett närmare studium av tabellen avslöjar att detta är en något större minskning än minskningen av tiden för att följa kammardebatten. 1974 följde ledamöterna debatten i 7 timmar och 36 minuter. 1977 var motsvarande tid endast 4 timmar och 14 minuter. Plenitiden under undersökningsveckorna var dock hela 9 timmar kortare 1977 än 1974. Detta belyser svårigheterna med att välja en enskild undersökningsvecka.

I övrigt är slutsatsen av tabell 1 att skillnaderna för olika kategorier inte är särskilt stora mellan de två undersökningsveckorna. Den enda större avvikelse som kan registreras gäller kategori 10 — studie- och inläsningsarbete — som ökade sin andel från 14 till 17 % av arbetstiden. Helhetsintrycket är emellertid att arbetsbelastningen och arbetssituationen för ledamöterna som grupp betraktat inte förändrats mellan 1974 och 1977 på något mer markant sätt. Den totala skillnaden på fyra timmar är dock så stor att den föranleder några ytterligare analyser.

Regeringspartier och oppositionspartier

I den statsvetenskapliga litteraturen angående parlamentarismen pekas ofta på att regeringspartiernas ledamöter har delvis andra funktioner i parlamentet än oppositionspartiernas. Den viktigaste uppgiften för ledamöterna från regeringspartierna anges vara att stödja regeringen. Deras arbete i parlamentet blir därmed av mindre betydelse i relation till det utåtriktade arbetet med att i valkretsen förankra politiken och avläsa medborgarnas reaktioner och önskemål. För oppositionspartierna å andra sidan antas själva riksdagsarbetet kräva större insatser. Det är i riksdagen som oppositionens dagspolitiska alternativ till regeringens politik formuleras. Detta kräver en större arbetsinsats i det egentliga riksdagsarbetet. Som framhållits kan arbetssituationen dessutom antas vara svårare för mindre partigrupper eftersom dessa har färre ledamöter att fördela arbetet emellan.

Mot bakgrund av detta resonemang kan frågan ställas om det bakom relativt oförändrade totalsiffror kan ligga skillnader mellan de olika partierna som går i olika riktningar. 1974 bestod oppositionen av tre partier som var för sig var mindre än regeringspartiet. 1977 var situationen den omvända. Ett antagande som är värt att pröva är om själva riksdagsarbetet var relativt mer dominerande för de borgerliga partiernas ledamöter 1974 och för de socialdemokratiska ledamöterna 1977.

Denna problemställning belyses i tabell 2 i vilken de 13 kategorierna av arbetsuppgifter samlats i tre klasser. Till den första klassen har förts kategorierna 1—4, vilka kan karaktäriseras som *inåtriktat* riksdagsarbete.

Till den andra klassen har förts kategorierna 5—9. I dessa kategorier finns politiska arbetsuppgifter av *utåtriktat* slag t. ex. kommunalt arbete och arbete inom partier och andra organisationer. De övriga kategorierna, som är svåra att fördela på inåt- och utåtriktade aktiviteter, har förts till den tredje klassen "övrigt".

Tabell 2: Riksdagsledamöternas arbete fördelat på inåtriktat och utåtriktat arbete. Andel (%-tal) av den totala arbetstiden

a) 1974

Kategorier	Samtl.		M	C	FP	S	VPK
Inåtriktat (1—4)	32	33		34	32	31	29
Utåtriktat (5—9)	36	32		34	35	38	42
Övrigt (10—13)	32	35		32	34	41	29

b) 1977

Kategorier	Samtl.		M	C	FP	S	VPK
Inåtriktat (1—4)	26	24		26	27	26	24
Utåtriktat (5—9)	38	35		37	33	41	46
Övrigt (10—13)	35	40		36	40	31	30

Av tabellen framgår med hänsyn till det förda resonemanget mycket små skillnader mellan ledamöterna från olika partier. 1974 ägnade ledamöterna från samtliga partier en knapp tredjedel av sin arbetstid åt inåtriktat arbete. En något större andel — 36 % — avsattes till det utåtriktade arbetet och knappt en tredjedel till de tre sista kategorierna.

1977 hade situationen förändrats så till vida att riksdagsarbetet endast krävde en dryg fjärdedel av den totala arbetstiden. Åt utåtriktat arbete ägnades 38 % av arbetstiden medan 35 % registrerades på övrigtkategorin.

Den skillnad som kan iakttas mellan de borgerliga partierna och de socialistiska är inte stor. Den går emellertid i förväntad riktning 1974. Socialdemokraterna och vpk:s ledamöter lade då ned större tid på de utåtriktade arbetsuppgifterna (s närmare 40 % och vpk drygt 40 %). Skillnaden mellan de två "blocken" går emellertid i samma riktning även 1977. Förändringen i majoritetsförhållandena har sålunda inte inneburit så stora förändringar i arbetssituationen som kunde förväntas mot bakgrund av det förda resonemanget. En förklaring till detta kan för socialdemokraternas del vara att riksdagsgruppen är så stor att möjligheterna att fördela arbetsuppgifter mellan olika ledamöter leder till en situation som även i oppositionsställning är lättare att hantera än för tre mindre partier. Även 1977 lägger ledamöterna från socialdemokraterna och vpk ned relativt mer tid på de utåtriktade aktiviteterna än de borgerliga partiernas ledamöter. En klar tendens i tabellen är också att de borgerliga partiernas ledamöter får högre noteringar inom övrigtkategorierna.

För att något mer ingående belysa skillnaderna mellan regeringspartiernas och oppositionens arbetssituation redovisas i tabell 3 hur arbetstiden fördelar sig mellan de ursprungliga kategorierna 2—12 för ledamöter från de olika partierna. Uppgifterna för kategorierna 1 och 13 har uteslutits eftersom den totala tid som angivits för dessa kategorier är så liten att eventuella skillnader är utan intresse i detta sammanhang.

Av tabellen kan utläsas att partigrupsarbetet relativt sett tar i anspråk mindre tid än tidigare för de borgerliga ledamöterna. Någon motsvarande ökning kan emellertid inte iakttas för socialdemokraternas del. Dessa ägnar även efter regeringsskiftet mindre andel av sin tid än de borgerliga till partigrupsarbetet i riksdagen. Utskottsarbetet synes vara lika omfattande för samtliga ledamöter som tidigare. Undantaget är här vpk:s ledamöter som under 1977 inte var representerade i utskotten.

Den stora skillnaden bland de inåtriktade kategorierna finns beträffande kammardebatten. 1974 ägnade ledamöterna 13 % av sin tid åt denna mot endast 8 % 1977. Det är uppenbart att den kortare plenituden är av stor betydelse för samtliga partiernas ledamöter.

I övrigt kan ett par skillnader iakttas. Den borgerliga riksdagsmajoriteten har lett till borgerlig majoritet även i olika parlamentariska utredningar. Detta har medfört att de borgerliga ledamöterna 1977 ägnade

Tabell 3: Riksdagsledamöternas arbete fördelat på olika kategorier. Andel av arbetstiden (%-tal) som ledamöter från olika partier ägnat åt arbete under resp. kategori

a) 1974

Kategorier	Samtl.	M	C	FP	S	VPK
2. Kammardebatter	13	12	12	11	15	11
3. Utskottsarbete	10	10	10	7	10	8
4. Partigruppsarbete	8	10	11	12	5	7
5. Partiarbete i övrigt	13	13	14	12	12	24
6. Uppvaktningar m. m.	5	6	4	8	5	5
7. Kommunala uppdrag	5	4	5	2	7	5
8. Statliga utredningar	6	5	5	7	7	2
9. Organisationsuppdrag	7	6	7	6	7	7
10. Föredrag m. m.	14	14	14	17	14	16
11. Yrkesarbete	5	11	6	4	2	4
12. Restid	10	8	9	11	12	9

b) 1977

Kategorier	Samtl.	M	C	FP	S	VPK
2. Kammardebatter	8	8	6	7	9	10
3. Utskottsarbete	11	11	12	11	11	0
4. Partigruppsarbete	7	5	8	9	6	11
5. Partiarbete i övrigt	12	12	9	12	13	22
6. Uppvaktningar m. m.	6	5	6	7	5	6
7. Kommunala uppdrag	5	3	5	2	6	6
8. Statliga utredningar	7	8	8	5	7	2
9. Organisationsuppdrag	9	7	9	7	10	10
10. Föredrag m. m.	17	20	16	22	14	13
11. Yrkesarbete	4	9	6	4	1	0
12. Restid	12	9	11	10	13	15

samma andel av sin tid till utredningsuppdrag som de socialdemokratiska. Den stora skillnaden mellan blocken finns inom kategorin 10 — föredrag m. m. Före regeringsskiftet ägnade ledamöterna från samtliga partier ca 15 % av sin tid åt dessa aktiviteter. Under 1977 års undersökningsvecka har ledamöterna från moderata samlingspartiet och folkpartiet kunnat anslå drygt 20 % till detta. Den lättnad som inträtt i riksdagsarbetet har av allt att döma givit större möjligheter för artikelskrivande och studier m. m.

Sammanfattning

Tidsstudier av aktiviteter under en vecka kan aldrig ge en representativ och rättvisande bild av riksdagsledamöternas arbetssituation totalt sett. Därtill är säsongvariationerna alltför markerade. De två enkätundersökningar från vilka uppgifter redovisas i denna PM genomfördes exakt samma vecka under mandatperioderna 1973—1976 och 1976—1979. Trots detta försvåras jämförbarheten av att plenitiden i kammaren varierade mellan de två veckorna. Detta ledde till att den totala arbetsti-

den var ca 4 timmar lägre 1977 än 1974. Om denna skillnad orsakats av övergången från jämviktsriksdagens situation med tre mindre partier i opposition till en majoritetsparlamentarisk situation med det största partiet i opposition eller av tillfälligheter går inte att avgöra. Slutsatsen får därför i detta sammanhang begränsas till iakttagelsen att de svenska riksdagsledamöternas arbetssituation är besvärlig. Kravet på att både vara verksam på ett kompetent sätt i riksdagsarbetet och upprätthålla en god kontakt med samhällslivet i övrigt leder till en lång arbetsdag.

Trots expansionen av riksdagsarbetet under de senaste 20 åren ägnar ledamöterna en större andel av sin arbetstid under en novembervecka till de sidoaktiviteter som är nödvändiga för att de skall kunna företräda sina väljare i riksdagsarbetet. Detta framträdde särskilt tydligt i 1977 års undersökning där själva riksdagsarbetet framför allt på grund av den kortare plenitiden krävde endast en fjärdedel av den totala arbetstiden. En slutsats som kan dras av detta är att plenitiden är av stor betydelse för ledamöternas möjligheter att fullgöra de "sidouppgifter" som följer med riksdagsuppdraget och som är av central betydelse för deras roll som representanter.

Jämförelsen mellan regeringspartiernas företrädare och oppositionens gav mindre skillnader än vad som var att vänta mot bakgrund av de olika funktioner som de har i riksdagsarbetet. De skillnader som kunnat registreras mellan socialdemokraterna å ena sidan och främst moderaterna och folkpartisterna å den andra synes i jämförelsevis ringa grad påverkade av majoritetsskiftet. De kan sannolikt hänföras till andra skillnader mellan dessa partier. En iakttagelse som dock kan göras är att trycket från själva riksdagsarbetet synes ha lättat för de borgerliga partiernas ledamöter i samband med regeringsskiftet 1976. Den tid som därigenom frigjorts för ledamöterna har dock inte lett till en motsvarande ökning av partiarbetet vid sidan av riksdagen utan framför allt till större insatser som klassificerats i kategori 10. För de socialdemokratiska ledamöterna som grupp betraktat innebar regeringsskiftet i stort sett inte alls någon omprioritering mellan olika arbetsuppgifter.

Dessa slutsatser måste i flera avseenden för ses med reservationer. Till att börja med har ingen närmare uppdelning gjorts mellan grupper av ledamöter inom resp. parti. Riksdagsarbetet präglas av en hög grad av specialisering både inom riksdagen och vad gäller avvägningen mellan inåtriktade och utåtriktade arbetsuppgifter. En fortsatt analys av materialet bör kunna ge en mer exakt och nyansrik beskrivning av ledamöternas arbete.

Någon sådan fördjupad analys har på grund av konkurrensen från andra arbetsuppgifter inte varit möjlig att genomföra. Det finns också anledning att påpeka att resultaten är tidsbundna i den meningen att de omfattar särskilda parlamentariska situationer. Efter regeringsskiftet 1978 kommer rimligen arbetssituationen att förändras ytterligare en

gång. Det vore i och för sig intressant att spekulera över på vilket sätt men en sådan verksamhet går utöver vad data kan ge underlag för.

Avslutningsvis kan nämnas att de problem som upplevs i den svenska riksdagen synes vara mycket generella. Det finns en mängd litteratur från andra länder där problem och frågeställningar formuleras på samma sätt som i vårt land. Överallt synes sålunda de ökade anspråken på parlamenten i takt med samhällsutvecklingen leda till "over-load"-problem och debatt om arbetsformerna.

I en engelsk parlamentsutredning — The Boyle committee — redovisas en undersökning där ledamöterna i en enkät uppskattat den tid som de i genomsnitt under år 1970 ägnat åt olika arbetsuppgifter under en parlamentsvecka. Resultatet framgår av tabell 4.

I utredningens kommentar i rapporten anförs att uppgifterna kan vara något högre än normalt eftersom parlamentet under denna session haft att behandla "The Industrial Relations Bill" vilken krävde mycket arbete. Liksom i vårt land fanns stora variationer mellan enskilda ledamöter men 94 % uppgav att de tillbringade mer än 40 timmar i veckan med arbete med anknytning till det parlamentariska uppdraget.

Tabell 4: Average hours per week spent on Parliamentary work

	Ministers	Junior Ministers	Other office- holders	Other M Ps	Total all M Ps
Hours spent in the House	31	27	58	42	42
Hours spent outside the House:					
on behalf of constituents	12	10	9	11	11
preparatory work	23 (a)	31 (a)	3	7	7
visits	2	2	1	3	3
Total	68	70	71	63	63

(a) Includes work in Departments.

Source: OME Survey.

*Bilaga 2***Den amerikanska kongressens kontroll av förvaltningen***Sammandrag av innehållet*

Att utöva förvaltningskontroll är en av de uppgifter som normalt tillkommer ett parlament. Kontrolluppgiftens faktiska betydelse varierar emellertid mellan olika parlament. Den viktigaste anledningen till dessa variationer är skillnader i ledamöternas motivation att bedriva kontrollverksamhet. Motivationen är i sin tur bl. a. beroende av hur förhållandet mellan parlament och exekutiv (president, regering) är reglerat. I maktbalanssystem där parlamentet och exekutiven utses oberoende av varandra och därigenom kommer att representera skilda intressen uppstår ett konkurrensförhållande mellan parlamentet och exekutiven. Denna konkurrens stimulerar till parlamentarisk kontroll av exekutiven och den förvaltningsapparat som leds av exekutiven. Konkurrensförhållandet kan under vissa betingelser modereras av inflytandet från starka politiska partier. Det parlamentariska systemet föreskriver däremot ett starkt beroendeförhållande mellan exekutiven och parlamentets majoritet vilket motverkar intresset hos majoriteten för att utöva förvaltningskontroll. För minoritetens del saknas naturligtvis inte de politiska motiven för att kritisera exekutivens sätt att leda förvaltningen men kritiken leder endast sällan till konkreta politiska åtgärder.

Den parlamentariska förvaltningskontrollen påverkas emellertid också av andra faktorer såsom förekomsten av ett specialiserat utskottsväsen, särskilda parlamentariska kontrollorgan, lagfästa skyldigheter att utöva kontroll samt tillgång till expertis inom parlamentet. Dessa faktorer påverkar dock i liten utsträckning ledamöternas motivation för att utöva kontroll.

Förutsättningarna för förvaltningskontroll i den amerikanska kongressen är i väsentliga hänseenden annorlunda än i den svenska riksdagen. Det finns för det första ett konstitutionellt betingat motsatsförhållande mellan parlamentet—kongressen och exekutiven—presidenten. Trots en långsiktig utveckling i riktning mot en förstärkning av presidentens auktoritet är den aktuella tendensen snarast en ökning av kongressens roll i det politiska livet. För det andra är partisystemet efter europeiska förhållanden svagt utvecklat och någon förändring härvidlag kan knappast urskiljas. I partiernas ställe fungerar utskotten som kongressens maktcentra. Specialiseringen i utskottsväsendet är för det tredje betydligt mera långtgående än i riksdagen på grund av den rikliga förekomsten av utskottsavdelningar (subcommittees) med relativt självständig ställning. Utskottsavdelningarna har ökat i antal och betydelse under

efterkrigstiden och därigenom har makten ytterligare spritts ut i ett redan tidigare starkt decentraliserat system. På grund av kongressens annorlunda roll i det politiska systemet och den annorlunda inre maktstrukturen föreligger, slutligen, skillnader mellan riksdagen och kongressen i fråga om tillgång till expertis. Varje ledamot har i kongressen sitt eget kansli och utskottssekretariaten är väsentligt mer utbyggda än i riksdagen. Kongressen förfogar dessutom av över fyra expertorgan, varav de viktigaste när det gäller förvaltningskontrollen är Congressional Research Service (CRS) och General Accounting Office (GAO). CRS bistår ledamöter och utskott med utredningar i olika frågor. GAO:s uppgift är att syssla med olika slags ekonomiskt inriktad kontroll av förvaltningsverksamheten.

Kongressens kontroll av förvaltningen har olika former. På samma sätt som i andra parlament utövas en allmän kontroll i samband med lagstiftnings- och budgetarbete. För kongressen mer specifika former av kontroll är senatens medverkan vid utnämningar av högre förvaltnings-tjänstemän och domare. Vidare finns det s. k. kongressvetot som innebär att kongressen i samband med att den lagstiftar på ett visst område förbehåller sig rätten att godkänna eller underkänna hur en exekutiv myndighet i ett visst hänseende tänker sig att tillämpa lagstiftningen. Kongressen använder sig också av möjligheten att föreskriva att den skall underrättas på förhand om åtgärder som presidenten eller annan exekutiv myndighet ämnar vidtaga med anledning av en viss lagstiftning.

Den viktigaste och mest intressanta formen av förvaltningskontroll är emellertid granskningen (oversight) av pågående eller avslutad förvaltningsverksamhet. Granskningen är helt förlagd till utskotten, oftast till utskottens avdelningar. Flertalet utskott har uppgiften att båda bereda lagstiftning och bedriva granskning på ett visst sakområde. I vardera huset finns det dock ett utskott som i huvudsak endast sysslar med granskning. Det är utskotten för förvaltningsverksamheten (Committees on Government Operations) som har i uppgift att undersöka om förvaltningsverksamheten bedrivs på ett rationellt och ekonomiskt sätt.

Trots att granskningen har ökat i omfattning under 1970-talet är det en allmän uppfattning att det intresse som ledamöterna uttalar för behovet av granskning inte motsvaras av deras faktiska handlande. Diskrepansen mellan ord och handling beror på att den politiska "avkastningen" av granskningen i regel är liten i förhållande till det arbete som måste läggas ner. Eftersom granskningen är en arbetskrävande uppgift som också ofta fordrar särskilda expertkunskaper har kanslipersonalen på utskotten kommit att spela en betydelsefull roll i granskningsarbetet. Utskotten begagnar sig därutöver ofta av möjligheten att engagera GAO och CRS i granskningsarbetet antingen genom att man tillfälligt knyter personal från dessa institutioner till utskottet eller genom att GAO och CRS får i uppdrag att göra utredningar för utskottets räkning.

Relationen till den granskade myndigheten är givetvis av stor betydelse för granskningen. En effektiv granskning kan förhindras både av alltför intima och alltför konfliktladdade relationer mellan utskotten och de granskade myndigheterna. Karaktären hos denna relation påverkar givetvis också effekterna av granskningen och ledamöternas bedömning av behovet av att tillgripa lagstiftningsåtgärder mot en kritiserad myndighet.

Både inom och utom kongressen har kritik riktats mot att granskningen varit osystematisk, oregelbunden och otillräckligt samordnad. Under 1970-talet har kongressen svarat på kritiken och det allmänt ökade intresset för utskottens granskning på i huvudsak fyra olika sätt. För det första har utskotten genom förändringar i kongresslagstiftningen ålagts ett ökat ansvar för granskningen. Ansvar har t. ex. inskräpts genom krav på rapportering av planerad och utförd granskning. För det andra har i representanthuset möjligheten att inrätta särskilda utskottsavdelningar för granskning begagnats i ökad utsträckning. Under 95:e kongressen (1977—78) hade nio av representanthusets 22 ständiga utskott särskilda avdelningar med granskningsuppgifter, i vissa fall i kombination med uppgifter av annat slag. För det tredje har GAO:s och CRS:s insatser i granskningsarbetet ökat. Mellan 1966 och 1977 ökade den andel av den handläggande GAO-personalens tid som användes för kongressuppdrag från 8 % till 34 %. Förutom sin medverkan i olika granskningsundersökningar har GAO ägnat sig åt metodutveckling när det gäller granskning och utvärdering. CRS som tidigare varit ett rent serviceorgan har under 1970-talet fått uppgifter av mer självständig, analytisk karaktär. För det fjärde har det skett en betydande ökning av den kvalificerade personalen i utskotts- och ledamotskanslierna. För utskottskansliernas del är det under perioden 1965—75 fråga om en fördubbling. Slutligen har under flera år pågått diskussion i kongressen om införande av s. k. solnedgångslagstiftning (sunset legislation), vars syfte är att radikalt förändra utskottens skyldigheter att bedriva granskningsarbete. Enligt förslaget till "solnedgångslagstiftning" måste så gott som alla pågående federala verksamhetsprogram med minst tio års mellanrum underkastas granskning och utvärdering och därefter godkännas på nytt. Sker inte detta, upphör programmet av sig självt ("solen går ned"). Förslaget om "solnedgångslagstiftning" antogs i början av oktober 1978 av senaten men kom aldrig upp till behandling i representanthuset innan kongressen kort därefter avslutade sitt arbete.

Förändringarna av kongressens granskningsverksamhet kan diskuteras från tre olika utgångspunkter:

1. Kvantitet: leder förändringarna till ökad granskning av förvaltningen?
2. Kvalitet: blir granskningen genom förändringarna bättre från tekniska, sakliga och politiska synpunkter?

3. Effektivitet: åstadkommer förändringarna att granskningen får större effekt på myndigheternas handlande?

Syftet med att skärpa utskottens granskningsansvar har givetvis varit att få till stånd en ökning av granskningsaktiviteten och granskningens omfattning. Bl. a. samma syfte har även "solnedgångslagstiftningen" haft. Det förefaller odiskutabelt att detta syfte också kan uppnås med denna typ av åtgärder. Å andra sidan är det uppenbart att dessa åtgärder inte på något sätt förstärker ledamöternas grundläggande motiv för att bedriva granskning. Följaktligen är det risk för att ökning av granskningsvolymen åtföljs av en sänkning av den genomsnittliga kvaliteten på granskningen. Granskningsundersökningarna blir fler men ytligare. Vid ett genomförande av "solnedgångslagstiftningen" uppkommer också en risk för att utskotten tvingas utföra granskning som det inte finns politiska motiv för att göra.

Risken för en kvalitetsförsämring av granskningen om "solnedgångslagstiftningen" genomförs har man sökt motverka genom att i denna lagstiftning ställa upp specificerade krav på granskningens innehåll. Det är emellertid inte troligt att ingående bestämmelser om granskningens innehåll följs annat än formellt, om inte den politiska viljan att göra en fördjupad granskning finns.

Även inrättandet av särskilda granskningsavdelningar inom utskotten har haft som främsta syfte att öka granskningen. Det är också sannolikt att granskningsaktiviteten blir högre i en avdelning vars enda eller huvudsakliga uppgift är att bedriva granskning än i en avdelning som också sysslar med andra uppgifter. Mera osäkert är det om inrättandet av en särskild granskningsavdelning för utskottet som helhet medför ökad granskning. Det är emellertid inte troligt att tidigare existerande utskottsavdelningar släpper ifrån sig något område för granskning till en nyupprättad granskningsavdelning. Därigenom bör även "nettoresultatet" av att upprätta en särskild granskningsavdelning för utskottet som helhet bli positivt.

Från kvalitetsmässiga synpunkter är det sannolikt att effekterna av att införa särskilda granskningsavdelningar är blandade. Å ena sidan förvärvar granskningsavdelningarnas ledamöter och kanslier viss erfarenhet av att lösa de metodiska och tekniska problem som kan vara förenade med granskningsverksamheten. Å andra sidan är det en nackdel att sakområdesspecialiseringen inte kan gå lika långt som i utskottets övriga avdelningar.

Från effektivitetssynpunkt förefaller de rena granskningsavdelningarna underlägsna de avdelningar som har både gransknings- och lagstiftningsuppgifter. Granskningsavdelningarna har, allmänt sett, en svagare politisk ställning eftersom den bristande attraktiviteten hos granskningen gör det svårare för granskningsavdelningarna att rekrytera ledamöter med politisk tyngd och erfarenhet. Dessutom försvåras granskningsav-

delningarnas möjligheter att följa upp sin granskning genom att ansvaret för beredningen av lagstiftningsåtgärder på det granskade området vanligen ligger inom en annan avdelnings kompetensområde.

Syftet med att förstärka kansliresurserna, inklusive ökningen av GAO:s och CRS:s medverkan i granskningsarbetet, torde i första hand vara att förbättra granskningen från tekniska och sakliga utgångspunkter. En ökad stab skulle också kunna möjliggöra fler granskningsundersökningar. Risker med denna typ av åtgärd är uppenbarligen att den politiska styrningen av granskningen försvåras. Sannolikt blir resultatet fler och bättre utförda granskningsundersökningar men det är osäkert om alla är tillräckligt angelägna från politiska utgångspunkter och bedrivs med tillräckligt beaktande av politiska synpunkter.

Allmänna förutsättningar för parlamentarisk förvaltningskontroll

En av en folkrepresentations uppgifter är normalt att utöva kontroll av förvaltningen. I den svenska regeringsformen formuleras denna uppgift på följande sätt: "Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning" (RF 1:3). I många parlament finns vid sidan av den allmänna kontroll som utövas i samband med lagstiftnings- och budgetarbete särskilda kontrollinstitut. För svensk del kan man peka på konstitutionsutskottets granskning av statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning och på riksdagsrevisorernas verksamhet.

Det är emellertid uppenbart att kontrolluppgiften varierar i faktisk betydelse mellan olika parlament. Det beror på en rad konstitutionella och politiska faktorer. Bland de konstitutionella torde den viktigaste vara regleringen av förhållandet mellan folkrepresentationen och exekutiven. I länder med parlamentariskt styrelseskick överlåter folkrepresentationen i betydande utsträckning ansvaret för styrning och kontroll av förvaltningen till exekutiven. Grunden för denna överlåtelse ligger i att en majoritet av parlamentsledamöterna förlitar sig på att exekutiven skall handla i majoritetens intresse (eller att det i varje fall finns en majoritet som tolererar exekutivens handlingsätt). Den politiska harmoni som oftast råder och som idealt sett alltid bör råda mellan majoriteten av folkrepresentationens ledamöter och exekutiven i en parlamentarisk stat uppmuntrar inte majoriteten till en kritisk granskning av hur exekutiven utövar sin förvaltningskontroll. För minoritetens del saknas naturligtvis inte de politiska motiven för att kritisera men kritiken leder endast sällan till konkreta politiska åtgärder.

I icke-parlamentariska system, s. k. maktbalanssystem, är förutsättningarna för folkrepresentationens kontroll av förvaltningen annorlunda. Ofta framhålls att det utmärkande draget för maktbalanssystemen är uppgiftsfördelningen mellan folkrepresentationen och exekutiven: folkrepresentationen stiftar lagarna och beslutar om budgeten medan exekutiven med hjälp av förvaltningsapparaten verkställer folkrepresenta-

tionens beslut. En liknande funktionsfördelning finns emellertid i de flesta parlamentariska system. Den avgörande skillnaden ligger i stället i att i maktbalanssystemen utses folkrepresentationen och exekutiven oberoende av varandra. I äldre europeiska system av denna typ (t. ex. det svenska statsskicket före parlamentarismens genombrott) arbetade exekutiven på uppdrag av en genom arv utsedd monark medan parlamentet sammansattes på ett sätt som förutsattes återspegla mera folkliga intressen. I de moderna maktbalanssystemen som i sin mest renodlade form återfinns i USA och vissa latinamerikanska stater utses både folkrepresentationen och exekutiven genom allmänna val. En följd av att folkrepresentationen och exekutiven utses oberoende av varandra blir ofta att dessa båda organ kommer att representera skilda samhällsintressen. Detta leder i sin tur till ett konkurrensförhållande mellan folkrepresentation och exekutiv, som uppmuntrar till parlamentarisk kontroll av exekutiven och förvaltningsapparaten.

Det är således klart att de konstitutionella förutsättningarna för parlamentarisk kontroll av förvaltningen är i grunden olikartade i parlamentariska system och maktbalanssystem. Genom inverkan av olika institutionella och politiska förhållanden kan emellertid något av denna skillnad utjämnas. I parlamentariska system ökar utrymmet för självständigt agerande från folkrepresentationens sida gentemot exekutiven i situationer med minoritetsregeringar. Kritik mot förvaltningen eller exekutivens sätt att sköta förvaltningen har då större utsikter att vinna gehör hos en majoritet av ledamöterna än i en situation som kännetecknas av att exekutiven bärs upp av en majoritet i folkrepresentationen.

I ett maktbalanssystem kan å andra sidan finnas faktorer som minskar konkurrensförhållandet mellan folkrepresentationen och exekutiven och därmed närmar maktbalanssystemet till ett parlamentariskt system. En sådan faktor kan vara ett centraliserat partiväsen med nationell utbredning. För att en "parlamentarisk effekt" skall uppkomma måste dessutom den situationen föreligga att exekutiven och majoriteten i folkrepresentationen behärskas av samma parti. Är det skilda partier som kontrollerar exekutiven och folkrepresentationen verkar ett centraliserat partisystem däremot snarast i riktning mot en förstärkning av konkurrensförhållandet. En sådan situation kan dock endast uppkomma i ett maktbalanssystem med centraliserade partier om valen av exekutiv och folkrepresentation inte bara formellt utan också reellt sker oberoende av varandra. De bästa förutsättningarna för reellt oberoende val föreligger om de äger rum vid skilda tidpunkter.

Förhållandet mellan folkrepresentationen och exekutiven är således en omständighet av avgörande betydelse för den parlamentariska kontrollen av förvaltningen. Men vid sidan av denna omständighet finns andra faktorer som påverkar förutsättningarna för att utöva kontroll. En faktor av betydelse är förekomsten av ett sakspecialiserat utskottsväsen.

Ett sådant leder till att ledamöterna förvärvar en specialiserad kunskap på olika områden. Därmed förbättras deras förutsättningar för att bedriva kontrollerande verksamhet. Dessutom kan intresset för kontroll stimuleras av att ledamöterna genom sin specialisering kommer att känna sig som företrädare för vissa sektorsintressen som de måste bevaka i förvaltningen. Man bör emellertid vara öppen för att sektorsintressena också kan verka i omvänd riktning. Det kan utbildas en samhörighet mellan det specialiserade utskottet och förvaltningsmyndigheterna inom utskottets kompetensområde som sänker utskottsledamöternas motivation för att utöva kontroll.

En annan faktor som påverkar den parlamentariska kontrollen av förvaltningen är att det inrättats särskilda organ inom folkrepresentationen med uppgift att utöva sådan kontroll. Själva existensen av sådana organ (och deras eventuella kanslier) torde garantera att viss kontrollverksamhet bedrivs alldeles oavsett ledamöternas motivation härför. Utnyttjandet av kontrollorganen blir emellertid beroende av sådana omständigheter som t. ex. att det finns konkurrensförhållande mellan folkrepresentationen och exekutiven eller att sektorsintressen kan bevakas via kontrollorganen.

Ytterligare en annan faktor är att parlamentariska organ genom lagstiftning åläggs att utöva viss kontroll vid sidan av annan huvudsaklig verksamhet. Om sådana lagstadgade skyldigheter att bedriva kontroll kan sägas i princip detsamma som om de särskilda kontrollorganen: de garanterar en viss miniminivå på kontrollen men kvaliteten på kontrollen beror på ledamöternas motivation.

Tillgång till expertis är också en omständighet av betydelse för den parlamentariska kontrollen. Här avses personal knuten till utskott, expertorgan m. m. men också anställda inom parti- eller ledamotkanslier. Betydelsen av specialiserad kunskap bland ledamöterna har redan betonats. Brist på sådan kunskap kan i viss utsträckning kompenseras genom att experter anställs. Är ledamöterna specialiserade genom utskottsuppdrag eller motsvarande kan anställda experter bidra till att öka den fond av specialiserad sakkunskap som redan finns inom parlamentet. Det är uppenbart att en omfattande utbyggnad av kansliresureserna medför risker för att det också uppstår kontrollproblem i förhållande till "parlamentsbyråkratin".

Sammanfattningsvis står det alltså klart att förutsättningarna för kontroll av förvaltningen varierar mellan olika parlament. Den viktigaste anledningen till dessa variationer är skillnader i ledamöternas motivation att bedriva kontrollverksamhet. I regel är parlamentsledamöterna i maktbalanssystem starkare motiverade att utöva sådan verksamhet än deras kollegor i parlamentariska system. Det finns emellertid därutöver institutionella faktorer som visserligen bara marginellt eller kanske inte alls påverkar ledamöternas motivation men som ändå ska-

par vissa ramar för förvaltningskontrollen. Hit hör ett specialiserat utskottsväsen, särskilda kontrollorgan och lagfästa skyldigheter att utöva kontroll samt tillgång till sakkunskap inom parlamentet.

Förutsättningarna för kongressens förvaltningskontroll i ett komparativt perspektiv

Vid en jämförelse av förutsättningarna för förvaltningskontroll i den svenska riksdagen och den amerikanska kongressen är det olikheterna som är mest slående, inte likheterna. De mest grundläggande skillnaderna gäller dels förhållandet mellan parlament och exekutiv, dels partiväsendet. Parlamentarism i kombination med starka och disciplinerade partier har i drygt ett halvsekel varit utmärkande drag för det politiska livet i riksdagen. I USA är alltjämt den konstitution som föreskriver en maktbalans mellan kongressen och presidenten (och högsta domstolen) en levande realitet. Konkurrensförhållandet mellan kongressen och presidenten är främst resultatet av att de väljs oberoende av varandra och representerar skilda intressen. Presidenten företräder ett nationellt intresse medan ledamöterna av kongressen representerar intressen av delstatlig (senaten) eller lokal (representanthuset) karaktär. Den allmänna tendensen under 1900-talet, särskilt markerad under och efter Franklin D. Roosevelts presidentskap, har visserligen gått i riktning mot en förstärkning av presidentämbetets auktoritet och en motsvarande försvagning av kongressens. Denna tendens är emellertid inte entydig. Under 1970-talet synes snarast en omsvängning skett. Kongressens roll i det politiska livet har ökat samtidigt som presidentens minskat. Utvecklingen har bl. a. inneburit att kongressens arbete på olika sätt reformerats och moderniserats. Om denna utveckling kommer att fortsätta är naturligtvis omöjligt att uttala sig om med säkerhet. Å ena sidan stimulerades utvecklingen av den kris som presidentämbetet råkade in i som en följd av Watergateaffären och Vietnamkriget. Denna stimulans försvagas naturligtvis med tiden. Å andra sidan har utvecklingen lett till institutionella och attitydmässiga förändringar som kan förväntas bli mera bestående.

Partiväsendet i kongressen har i modern tid alltid haft en annan karaktär än i det svenska och andra västeuropeiska parlament. Den programmatiska inriktningen har varit svag och otydlig, partidisciplinen låg och makten inom partierna decentraliserad. När det gäller procedurfrågor, t. ex. den viktiga frågan om vilka ärenden som skall lotsas fram till beslut i kongressen, finns dock en viss koncentration av inflytande till ledarskiktet inom de båda partierna. Särskilt majoritetspartiets främsta företrädare — senatens majoritetsledare och representanthusets talman — spelar här viktiga roller. Någon tydlig förändring av partiväsendet kan knappast urskiljas. Det kan dock nämnas att partigruppernas roll i utskottsvalen har ökat under 1970-talet.

Trots partisystemets svaghet har det dock påverkat det konstitutionellt betingade motsatsförhållandet mellan kongressen och presidenten. Under perioder då presidenten hämtats från samma parti som haft majoritet i kongressen har motsättningarna dämpats medan motsättningarna skärpts då olika partier haft makten i Vita Huset och i kongressen. Partimotsättningar var självfallet en bidragande orsak till skärpan i konflikten mellan president Nixon och den demokratiskt dominerade kongressen, en konflikt som började långt innan Watergateaffären blev akut. F. n. hämtas som bekant kongressmajoriteten och presidenten från samma parti — det demokratiska. I förhållande till den närmast föregående tiden har motsättningarna dämpats men får anses vara större än under Lyndon Johnsons tid som president då motsvarande förhållanden senast rådde.

Utskottsväsendet i kongressen företer vissa formella likheter med det svenska utskottssystemet. Båda systemen bygger på fackutskottsprincipen. Men denna princip kan sägas vara mera konsekvent genomförd i den svenska riksdagen där ju både lagstiftnings- och anslagsfrågor inom ett visst område behandlas av samma utskott. I kongressen, som har skilda utskottssystem för senaten och representanthuset, behandlas däremot alla anslagsfrågor i senatens och representanthusets anslagsutskott (appropriations committees) medan behandlingen av lagstiftningsfrågorna sker i de övriga utskotten. Behandlingen av anslagsfrågor i anslagsutskotten måste dock föregås av beredning i det berörda lagstiftningsutskottet, som skall ge sitt förord för det ändamål till vilket pengarna skall användas (authorization). Denna beredning behöver ej ske årligen. Mellan lagstiftningsutskotten fördelas ärendena med hänsyn till sakinnehåll.

Utskotten har en unik maktställning i kongressen. Redan Woodrow Wilson karakteriserade i sin klassiska bok, *Congressional Government*, som utkom 1885, utskotten som "små parlament" som tillsammans bildade en "splittrad ministär" (1). Utskottsväsendet har undergått många förändringar sedan Wilson gjorde sin iakttagelse men utskotten bevarar alltså sin centrala ställning i beslutsprocessen i kongressen. Förklaringarna härtill är naturligtvis många och skiftande. Men i ett komparativt perspektiv finns främst anledning att betona kongressens självständiga roll i förhållande till presidenten och partiernas relativa svaghet. Det förhållandet att kongressen besitter "egen" politisk makt betyder inte med nödvändighet att denna makt måste spridas ut på utskott. Men det torde i praktiken vara svårt att tänka sig att något annat system än ett system med relativt små, specialiserade enheter skulle kunna fungera tillfredsställande.

Antalet permanenta utskott uppgår f. n. till 15 i senaten och 22 i representanthuset. Det skulle alltså kunna förefalla som om specialiseringsgraden var ungefär densamma som i den svenska riksdagen med

sina 16 utskott. Det är emellertid en felaktig slutsats. Specialiseringen i kongressen är betydligt mera långtgående framför allt på grund av den rikliga förekomsten av utskottsavdelningar (subcommittees) med relativt självständig ställning. Under innevarande kongressperiod (1977—78) har senatsutskotten sammanlagt 100 utskottsavdelningar och representanthusets utskott 148. I genomsnitt har alltså utskotten både i senaten och representanthuset 6 à 7 utskottsavdelningar. Det största antalet utskottsavdelningar, 13, har de båda anslagsutskotten.

Antalet utskottsavdelningar har ökat starkt under efterkrigstiden. Denna utveckling återspeglar till en del den ökade komplexitet som samhällsfrågorna fått och som ställt större krav på specialisering i utskottsarbetet. Men en annan minst lika viktig förklaring till ökningen av antalet utskottsavdelningar är att den gett allt fler kongressledamöter chanser att förvärva inflytelserika positioner i kongressen.

Utskottsavdelningarna intar i allmänhet en ganska fristående ställning i förhållande till sina resp. "moderutskott". Bl. a. har utskottsavdelningarna stor frihet att på egen hand aktualisera frågor genom att anordna hearings. Blir emellertid resultatet av beredningsarbetet i avdelningen att en lagändring föreslås måste ärendet givetvis behandlas i utskottet i sin helhet innan det överlämnas till kammaren för beslut. Prövningen i utskottet kan dock ofta vara av ganska formell natur. Genom ökningen av utskottsavdelningarnas antal och betydelse har således makten ytterligare spritts ut i ett redan tidigare starkt decentraliserat system.

Inom såväl utskottsavdelningarna som inom utskottet som helhet råder det kända förhållandet att ordförandena är de tveklöst mest inflytelserika ledamöterna. Ordförandenas maktställning grundar sig i första hand på deras stora inflytande över utskottens och utskottsavdelningarnas dagordningar dvs. vilka ärenden som skall behandlas, i vilken ordning de skall tas upp och hur snabbt de skall avgöras. I detta sammanhang bör erinras om att utskotten inte är skyldiga att avge betänkanden i alla de ärenden som remitterats från kamrarna. Ett ärende som inte slutbehandlats i utskott (och i kamrarna) före utgången av en kongressperiod (två år) förfaller och måste väckas på nytt när den nya kongressen samlas för att kunna bli föremål för fortsatt behandling.

En annan orsak till ordförandenas starka ställning är deras roll som chef för kanslierna. Ofta är kanslipersonalen i första hand anställd för att betjäna ordföranden eller det parti ordföranden företräder vilket i alla utskott och utskottsavdelningar är det parti som har majoritet i den tillsättande kammaren. (F. n. har demokraterna majoritet i båda husen.) Frågan om tillgången till kansliresurser för minoritetspartiet, i första hand då för den ledande företrädaren för partiet (ranking minority member) har varit föremål för en hel del diskussion men trots vissa förbättringar under senare år kan man nog knappast säga att minoritetspartiet förfogar över kansliresurser som svarar mot styrkeförhållandena inom utskotten och deras avdelningar.

Traditionellt har posten som utskottsordförande gått till den ledamot från majoritetspartiet som suttit längst i utskottet. Också i övrigt rangordnas ledamöterna både på majoritets- och minoritetssidan efter sin tid i utskottet. Denna princip, den s. k. senioritetsregeln, tillämpades med stor konsekvens fram till mitten av 1970-talet och tillämpas ännu i mycket stor utsträckning. Vad som hänt under 1970-talet är att partigruppernas yngre medlemmar sökt stärka sitt inflytande över utskottsvalen. Mest framgångsrik har den demokratiska partigruppen i representanthuset varit som vid utskottsvalen 1975 lyckades avsätta tre utskottsordförande som hade fått sin post på grund av senioritet.

När det gäller ledamöternas tillgång till expertis, som tidigare angavs vara en annan omständighet av betydelse för den parlamentariska granskningen, föreligger också skillnader mellan kongressen och riksdagen. Dessa skillnader sammanhänger främst med olikheterna i fråga om de båda parlamentens roll i resp. länders politiska system och i fråga om den inre maktstrukturen i kongressen och riksdagen. När det gäller de kvantitativa skillnaderna i tillgången på expertis skall man naturligtvis inte glömma bort att USA är mer än 25 gånger större än Sverige i befolkningshänseende.

I organisatoriskt hänseende kan expertorganen i både kongressen och i riksdagen uppdelas i å ena sidan sådana organ som är direkt knutna till aktörerna i den parlamentariska processen och å den andra sidan mer fristående organ. Den förstnämnda gruppen består i kongressen av utskotts- och ledamotskanslier, i riksdagen av utskotts- och partikanslier. Utskottskanslierna har i princip samma uppgifter i båda parlamenten, men givetvis får de amerikanska utskottskanslierna en mycket större politisk betydelse än sina svenska motsvarigheter genom att det faktiska beslutsfattandet i så hög grad är förlagt till utskotten. Utskottspersonalen i kongressen torde också i högre grad än vad som är normalt i riksdagen vara inblandad i utformningen av motioner och anföranden i kammaren. En annan naturlig följd av kongressutskottens maktställning är att utskottskanslierna genomgående är väsentligt större än i riksdagen. Antalet anställda utredare och sekreterare uppgick vid mitten av 1970-talet i genomsnitt till drygt 40 personer i representanhusets utskott och till över 70 i senatutskotten. Variationerna mellan utskotten är emellertid betydande.

Många av de uppgifter, som i riksdagen utförs av partikanslierna, åvilar i kongressen ledamotskanslierna. Tyngdpunkten i ledamotskansliernas arbete ligger dock på utåtriktade kontakter, främst med väljarna i ledamotens valkrets men också med myndigheter och organisationer. Själva existensen av ledamotskanslier och arbetets inriktning i dessa kanslier är självfallet ett uttryck för att kongressledamöterna i första hand representerar sin valkrets intressen och i andra hand sitt partis.

Två av kongressens mer fristående expertorgan har sina motsvarigheter i riksdagen. Uppgifterna för Congressional Research Service

(CRS) har visserligen vidgats under senare år men CRS har alltså i långa stycken samma uppgifter som riksdagens upplysningstjänst, dvs. att bistå ledamöter och utskott med utredningar i olika sakfrågor. Det torde dock vara betydligt vanligare att CRS erhåller uppdrag från utskotten än att riksdagens upplysningstjänst får sådana uppdrag. Självfallet finns det också en skillnad till CRS:s förmån när det gäller tillgång på pengar och personal.

Det andra expertorganet med motsvarighet i riksdagen är General Accounting Office (GAO). Likheten med riksdagens revisorer är emellertid högst yttlig och består egentligen bara i arbetsuppgiftens karaktär — att syssla med olika former av ekonomiskt inriktad kontroll av förvaltningsverksamheten. GAO:s ställning är nämligen ganska annorlunda än riksdagens revisorers. För det första är GAO det enda revisionsorganet som har hela den federala förvaltningen som sitt arbetsområde. GAO motsvarar alltså på sätt och vis både riksdagens revisorer och rikskontrollverket. GAO:s ställning som ensamt ansvarigt för revisionsverksamheten visar sig inte minst när det gäller personalstyrka och organisation. GAO har ca 4 000 anställda och ett vidsträckt nät av lokalkontor över hela USA (och även några utomlands). För det andra är anknytningen mellan kongressen och GAO annorlunda än mellan riksdagen och riksdagens revisorer. GAO lyder visserligen under kongressen men har en ganska självständig ställning, bl. a. markerad av att chefen för GAO, The Comptroller General, utses av presidenten (senatens godkännande krävs) för en period av hela 15 år. Det parlamentariska inflytandet över GAO:s verksamhet tar sig emellertid uttryck i att såväl ledamöter som utskott har möjlighet att lägga ut utredningsuppgifter på GAO. Denna möjlighet har använts i ökad utsträckning under senare år. Fortfarande initieras emellertid huvuddelen av GAO:s verksamhet av GAO självt.

Utöver dess båda finns ytterligare två expertorgan i kongressen som saknar motsvarigheter i riksdagen. Deras betydelse för kongressens förvaltningskontroll är dock mindre. Det ena The Office of Technology Assessment (OTA) som tillkom 1972 har som uppgift att bedöma effekterna av användningen av teknologi på olika områden. OTA:s verksamhet är huvudsakligen inriktad på att studera de framtida konsekvenserna av teknologiska förändringar. Det andra organet, Congressional Budget Office (CBO), inrättades i samband med budgetreformen 1974. Syftet med denna reform var att skapa instrument för en ökad samordning av budgetarbetet i kongressen. Inom CBO görs på uppdrag av utskotten konjunkturanalyser och analyser av ekonomisk-politiska åtgärder.

Olika former av förvaltningskontroll i kongressen

Som en röd tråd genom hela det amerikanska konstitutionella systemet går tanken på att kongressen och presidenten skall bevaka var-

andra. Kongressen stiftar visserligen lagarna och beslutar om skatter och utgifter men presidenten har möjlighet att inlägga sitt veto. Presidentens veto kan i sin tur upphävas av kongressen men som bekant krävs det då en kvalificerad majoritet, utgörande 2/3 av ledamöterna i båda kamrarna. Presidentens möjlighet att motsätta sig kongressens lagstiftningsbeslut motsvaras av möjlighet för kongressen (eller delar av den) att förhindra vissa beslut av presidenten. Det mest kända exemplet gäller presidentens utnämningar av högre tjänstemän och domare som måste godkännas av senaten för att bli giltiga. Det kan nämnas att under år 1974 uppgick antalet sådana utnämningar till inte mindre än 66 000 (1). Det säger sig självt att endast en bråkdel av dessa kan bli föremål för mera ingående granskning i senaten, eller rättare sagt i senatsutskotten. Sedan början av 1930-talet har kongressen också använt sig av en annan, för den amerikanska konstitutionen okänd metod att förhindra beslut av presidenten eller av annan exekutiv myndighet. Det är det s. k. kongressvetot som innebär att kongressen i samband med att den lagstiftar på ett visst område förbehåller sig rätten att godkänna eller förkasta en viss föreslagen tillämpning av lagstiftningen. Kongressvetot har i allmänhet formen av en bestämmelse som går ut på att exekutiven är skyldig att redovisa förslag till åtgärder i enlighet med den beslutade lagstiftningen för kongressen inom en viss angiven tidsrymd, vanligen 60 eller 90 dagar innan åtgärderna skall träda i kraft. De föreslagna åtgärderna träder i kraft om kongressen antingen inte underkänner eller, mera ovanligt, uttryckligen godkänner förslagen. I stället för kongressen som helhet tillkommer denna befogenhet ibland endera kammaren eller ett eller flera utskott. Om kongressvetot är förenligt med konstitutionen är en omstridd fråga, som aldrig blivit föremål för prövning vid domstol. Under senare år har användningen av kongressvetot ökat och följaktligen har också debatten om dess grundlagsenlighet intensifierats (2). Kärnfrågan i denna debatt är, som jag ser det, om kongressen genom kongressvetot kringgår författningsbestämmelserna om lagstiftningsproceduren. President Carter har nyligen förklarat att hans regering inte känner sig bunden av vad den anser vara missbruk av kongressvetot (3).

Besläktade med kongressvetot är s. k. rapporteringsbestämmelser (reporting provisions) i lagar och föreskrifter. I sådana bestämmelser föreskrivs att presidenten eller annan exekutiv myndighet skall underrätta kongressen om åtgärder som myndigheten ämnar vidtaga med anledning av en viss lagstiftning. Kongressen har då en viss tid, vanligen 60 dagar, till sitt förfogande för att besluta om en lagstiftning som förhindrar eller modifierar dessa åtgärder. Tiden kan också användas av de berörda utskotten för diskussioner med myndigheten om de föreslagna åtgärderna. Bestämmelser av detta slag kan inte ifrågasättas från konstitutionella utgångspunkter (4). Utöver dessa mera speciella rapporteringsbestämmelser är det självfallet möjligt för kongressen att ålägga myndigheterna att

rapportera till kongressen eller dess utskott om sin verksamhet, allmänt eller på speciella områden (5).

Lagstiftningsmakten (inklusive finansmakten), senatens medverkan vid utnämningar av förvaltningstjänstemän, kongressvetot och de närbesläktade rapporteringsbestämmelserna — allt kan ses som instrument i kongressens styrning av förvaltningen. En annan aspekt av förvaltningskontrollen är kongressens granskning (oversight) av myndigheters verksamhet. Granskningsarbetet kan ha olika inriktning. Det kan vara inriktat på att avslöja missförhållanden och ineffektivitet inom en myndighet. Det kan också vara fråga om att utvärdera effekterna av beslutade åtgärder på ett visst område. Men det gemensamma är att det är pågående eller avslutad förvaltningsverksamhet som är granskningens föremål. Granskningen har således primärt inga styrningsaspekter. Det är emellertid givet att granskningen i många fall leder till t. ex. förändrad lagstiftning, införande av kongressveton och rapporteringsbestämmelser. Dessutom kan resultatet av granskningsarbetet, t. o. m. granskningsarbetet i sig, ibland ha en styrande effekt på förvaltningsverksamheten utan att det behöver följas upp med lagstiftningsåtgärder.

Granskningen är utan tvekan den viktigaste, den mest omfattande och den intressantaste delen av kongressens förvaltningskontroll och skall därför belysas mera ingående i de följande avsnitten.

Aktörer och processer i granskningsarbetet

Fastän granskning av federala myndigheter och tillämpning av federal lagstiftning länge betraktats som en viktig uppgift för kongressen dröjde det ända till 1946 innan utskottens granskningsfunktion kom till formellt uttryck i kongresslagstiftningen. I den genomgripande reform av kongressens arbetsformer som då företogs tilldelades kongressens permanenta utskott uppgiften att "med ständig vaksamhet" följa myndigheternas tillämpning av de kongressbeslut som föll inom utskottets kompetensområde. Genom 1946 års reform fördelades kongressens granskningsfunktion mellan tre slag av permanenta utskott. Lagutskottet fick i uppgift att fastställa om de lagar som beslutats hade uppnått sitt syfte och i den mån brister upptäcktes föreslå lagändringar. Granskning av hur tilldelade anslagsmedel hade använts blev en huvuduppgift för senatens och representanthusets anslagsutskott. Slutligen skapades i båda kamrarna ett nytt utskott, utskottet för förvaltningsverksamheten (Committee on Government Operations). Dessa båda utskott, i fortsättningen kallade förvaltningsutskotten, fick i uppgift att "undersöka om förvaltningsverksamheten på alla nivåer bedrevs på ett rationellt och ekonomiskt sätt". Inrättandet av förvaltningsutskotten innebar att inriktningen av kongressens granskningsverksamhet breddades. Genom att ansvaret för en rationell statsförvaltning förlades till särskilda utskott i huvudsak utan lagstiftande eller anslagsberedande uppgifter ville man markera betydelsen av denna nya granskningsuppgift (1).

Granskningen är således helt förlagd till utskotten, oftast till utskottens avdelningar. Arbetsmetoderna i granskningen är i huvudsak desamma som i den övriga utskottsverksamheten. De offentliga utskottsförhören (hearings) spelar en lika central roll i granskningsarbetet som i lagstiftningsarbetet, såväl när det gäller att skaffa fram upplysningar och synpunkter från myndigheter och allmänheten som när det gäller att föra ut ledamöternas åsikter till offentligheten. Här bör erinras om att den amerikanska kongressen inte har något frågeinstitut, vilket leder till en mera vidsträckt användning av förhörsmetoden i kongressen än vad som är fallet med motsvarande metoder (remisser, utfrågningar) i den svenska riksdagens utskott. I ett komparativt perspektiv är det också naturligt att se behovet av offentlighet i utskottsförhören som en följd av avsaknaden av ett frågeinstitut.

Det är svårt att bilda sig en säker uppfattning om omfattningen av kongressutskottens granskning av förvaltningsmyndigheterna och av effekterna av olika lagstiftningsåtgärder. Det beror på att det pågår en hel del granskning vid sidan av den verksamhet som officiellt går under beteckningen granskning. Eftersom det vanligen är samma utskottsavdelning, som både har till uppgift att bereda lagstiftningsärenden (inklusive anslagsbemyndiganden) och bedriva granskning på ett visst område, så kommer dessa båda aktiviteter att i stor utsträckning flätas samman. Självfallet finns det också ett naturligt samband mellan lagstiftning och granskning: ett lagstiftningsarbete på ett visst område inleds inte sällan med en utvärdering av politiken på detta område. En bedömning av omfattningen av granskningsarbetet försvåras inte bara av sambandet mellan granskning och övrig verksamhet inom utskottsavdelningen utan också av att en omfattande underhandskommunikation förekommer mellan å ena sidan ordföranden eller kansliet och å andra sidan myndigheterna. Skulle dessa kontakter ske offentligt, skulle de oftast få formen av granskningsförhör.

Trots svårigheterna att skaffa sig en klar bild av granskningens omfattning var det en allmän uppfattning bland dem jag talade med* att granskningen av förvaltningen har ökat under 1970-talet. Det finns också statistiska belägg för att antalet utskottsförhör som annonserats som granskningsförhör har ökat under 1970-talet i både senaten och representanthuset (2).

Allmänt antogs att denna utveckling till en stor del är beroende av samma faktor som medverkat till att kongressen genomgående sökt stärka sin ställning, nämligen den konstitutionella krisen i Vietnamkrigets och Watergateaffärens spår. Men man pekade också på mera speciella orsaker såsom byråkratins tillväxt och vidgade uppgifter, den

* Resten av detta avsnitt bygger i huvudsak på uppgifter som lämnades vid samtal som jag hade med ett drygt tiotal ledamotssekreterare, utskottssekreterare och andra tjänstemän inblandade i granskningsverksamheten vid ett besök i Washington sommaren 1978.

ökade misstänksamheten och kritiken bland medborgarna mot "big government" och behovet av besparingar inom den offentliga sektorn.

Även om aktiviteten på granskningsområdet således har ökat menade man i allmänhet att kongressledamöterna sysslar mindre med granskning än med lagstiftningsfrågor och arbete med individuella problem som förs fram från väljarna i valkretsen (casework). Det omvittnades visserligen från flera håll att det uttalade intresset för granskningsverksamhet var stort och stigande. Men, som någon uttryckte det, "om man dömer ledamöterna efter deras beteende och inte efter vad de säger är det uppenbart att granskningen är av mindre intresse för ledamöterna". Den jämförelsevis lägre aktiviteten på granskningssidan sätts i samband med att granskningen i regel är mindre betydelsefull för ledamöternas möjligheter till åttval än lagstiftningsarbete och arbete för valkretsen. Granskningsarbete syns mindre utåt och det ger sällan några rubriker i tidningarna. Ofta är det osäkert om en granskningsundersökning leder fram till något politiskt användbart resultat eller till något resultat över huvud taget. Dessutom kräver arbetet med granskningsfrågor mycket förberedelsearbete, ofta av ett tämligen detaljbetonat och tekniskt slag. Arbete för valkretsen kan å andra sidan ge lokal uppmärksamhet och lagstiftningsarbete nationell uppmärksamhet.

Det var en allmän uppfattning att kanslierna — främst utskottskanslierna, i mindre utsträckning ledamöternas personliga kanslier — spelar en betydelsefull roll i granskningen. För det första kommer uppslagen till granskningsundersökningarna ofta från kanslipersonalen. Det kan röra sig om frågor som bringats till kansliernas kännedom på olika vägar, t. ex. genom lobbyists eller genom "läckor" hos myndigheterna. Men det är inte ovanligt att utskottstjänstemännen själva ger förslag på områden som enligt deras uppfattning bör granskas. Enligt en av mina sagesmän är i allmänhet skillnaden mellan ledamöternas och kansliernas initiativ att ledamöternas bygger på enskilda fall medan kanslierna tar upp mer policy-betonade frågor. För det andra insamlar och analyserar kanslierna självständigt information i granskningsärendena. Denna information kan användas för att komplettera och ifrågasätta de uppgifter som lämnas av myndigheterna. Behovet av en "motinformation" är naturligtvis särskilt stort i granskningsfrågor där myndigheterna kan ha ett intresse av att "lägga till rätta" eller förtiga vissa uppgifter. Slutligen spelar kanslierna en viktig roll i utskottsförhören, främst i förberedelsearbetet men också under själva förhören, där det förekommer, i varje fall i frågor av begränsad politisk betydelse, att utskottstjänstemännen deltar aktivt.

Utöver den expertis som kan finnas tillgänglig inom utskotts- och ledamotkanslierna har utskotten och utskottsavdelningarna möjlighet att engagera GAO och CRS i granskningsarbetet. Denna möjlighet begagnas tämligen ofta och kan antingen ha formen av att man tillfälligt kny-

ter personal från dessa institutioner till utskottet eller att GAO eller CRS får i uppdrag att göra utredningar för utskottets räkning. Av dessa båda institutioner är i granskningssammanhang GAO den viktigaste. Erfarenheterna av GAO:s arbete är enligt flera av mina sagesmän blandade. Någon ansåg att GAO sköter sig bra när det håller sig till sitt traditionella område, revision, mindre bra när det gäller analyser av effekter av politiska åtgärder. Enligt en annan var det viktigt att man gjorde en realistisk bedömning av den kompetens som finns företrädd inom GAO och formulerade uppdragen med hänsyn härtill. Från GAO:s sida var man beredd att hålla med om att det fanns problem i relationerna med kongressen och kongressutskotten. Den nya, bredare inriktningen av arbetet inom GAO, som tar sikte på en utvärdering av myndigheter och reformer från mer allsidiga utgångspunkter än de traditionella, har haft svårigheter att vinna gehör i kongressen, särskilt bland äldre ledamöter och utskottstjänstemän. Ett annat problem som framhölls från GAO är den bristande planeringen av kongressens arbete som leder till att GAO ofta inte får tillräcklig tid på sig för att genomföra de beställda undersökningarna på ett tillfredsställande sätt.

Av stor betydelse för granskningen är vilka relationer som råder mellan utskottet och den granskade myndigheten. I den statsvetenskapliga litteraturen om förhållandet mellan kongressutskotten och förvaltningsmyndigheterna framhålls att en effektiv granskning ofta förhindras av att relationerna blivit alltför intima (sweetheart relations, cosy relations). Det kan bero på att ett utskott med såväl granskande som beredande uppgifter på ett visst område haft omfattande kontakter med en förvaltningsmyndighet under längre tid och därigenom förvärvat ett synsätt som liknar myndighetens. Kanske har det rent av utbildats ett system med tjänster och gentjänster. Myndigheten kan t. ex. se till att de valkretsar som utskottsledamöterna representerar får särskilda fördelar. Ledamöterna, å sin sida, kan försöka gynna myndigheten i lagstiftningen eller anslagstilldelningen. Knappt någon av de personer som jag talade med ville emellertid gå med på att beroendeförhållanden av detta slag förelåg i någon större omfattning. Någon menade att sådana intima relationer varit vanligare förr men att de numera motverkades av de krafter som allmänt verkade i riktning mot ökad och bättre kontroll av myndigheterna. Alla var dock ense om att relationen till den granskade myndigheten kunde vara problematisk och att det också fanns stora nackdelar med en alltför fientlig attityd till myndigheten. Det bästa var, som någon uttryckte det, "ett sunt motsatsförhållande" (healthy adversary relationship).

Om det påvisas i en granskningsundersökning att det föreligger brister i t. ex. en myndighets arbete eller i administrationen av en viss reform uppkommer givetvis frågan hur dessa brister skall avhjälpas. Många gånger bedöms det kanske inte vara nödvändigt att vidtaga någon annan

åtgärd än att publicera de gjorda iakttagelserna och de kritiska uttalandena. I andra fall kan bedömningen vara att det krävs ändrad lagstiftning, omorganisationer eller personalförändringar. Vilken väg som än väljs är det möjligt att en uppföljning kan behöva göras efter en tid.

De rapporter som utskottsavdelningarnas granskningsundersökningar resulterar i riktas formellt till utskottet som helhet. Men någon ytterligare behandling i hela utskottet eller i kamrarna är inte nödvändig, såvida inte krav framställs på lagändringar eller andra beslut av bindande karaktär. Bland dem som jag talade med rådde ganska delade meningar om behovet av att följa upp granskningsundersökningar med lagstiftning eller motsvarande åtgärder. Somliga ansåg att lagstiftningsåtgärder i allmänhet var onödiga. Publiceringen av undersökningsresultaten och kommentarerna till dem var i regel tillräckligt för att få en myndighet att ändra sig. Lagstiftning ansågs vara en ibland både omständlig och långsam väg med osäker utgång. Andra hade den motsatta uppfattningen och hävdade att lagstiftningsåtgärder i allmänhet var nödvändiga. Annars måste, framhöll en av mina sagesmän, uppföljningen ske genom förnyade utskottsförhör, andra kontakter med myndigheten och krav på rapportering.

Det svåraste problemet med granskningen ansågs ganska allmänt vara granskningsfrågornas komplexitet. Det medför att en hel del tid måste sättas av för en granskningsundersökning, något som starkt begränsar möjligheterna att bedriva en omfattande granskning. Dessutom krävs både ämnesspecialister och undersökningsteknisk expertis. Någon menade att granskningen blir lidande av att kongressen inte har någon kärntrupp av skickliga undersökare. Ett annat problem, som betonades av ett par av mina sagesmän, var att etablera goda kommunikationer med undersökta myndigheter och att erhålla relevant information från dem.

För att ge en mer konkret belysning av metoder och problem i granskningsarbetet skall jag redogöra för en undersökning som företogs av en av senatens utskottsavdelningar under åren 1976—78. Några generella slutsatser kan självfallet inte dras från denna redogörelse.*

Undersökningen gällde tillämpningen av en bestämmelse i småföretagslagen som ger Small Business Administration, SBA (ung. småföretagsverket) rätt att sluta inköpsavtal med federala myndigheter och att i sin tur överlåta avtalet på småföretag. Sedan 1968 har denna bestämmelse utnyttjats av SBA för att skaffa arbete åt småföretag som av sociala skäl befinner sig i ett utsatt läge. Det gäller främst s. k. minoritetsföretag, dvs. företag som ägs och leds av svarta eller av personer från andra minoritetsgrupper.

Undersökningen, som inleddes på hösten 1976, föranleddes bl. a. av

* Redogörelsen bygger på kongressdokument och på en intervju med en av undersökarna.

klagomål som senatören Lawton Chiles, demokrat från Florida, fått från väljare i sin valkrets. Klagomålen gällde påstådda missförhållanden och oegentligheter i SBA:s administration av minoritetsstödet. Chiles, som var ordförande i förvaltningsutskottets avdelning för Federal Spending Practices and Open Government (ung. federal utgiftspraxis och öppen förvaltning), avdelade två personer på utskottsavdelningens kansli för att undersöka dessa klagomål. Den ene åkte runt i landet och intervjuade personer med erfarenhet av problemen. Den andre undersökte hur SBA arbetade centralt.

SBA sorterar egentligen under de särskilda småföretagsutskotten i senaten och representanthuset men inget av dessa utskott hade enligt min sagesman varit intresserat av att undersöka SBA. Han ansåg att skälet var de alltför intima relationer som utbildats mellan utskotten och myndigheten och som gjorde att SBA:s klienter fann det lönlöst att framföra sitt missnöje till småföretagsutskotten.

Förberedelsearbetet tog nästan ett år i anspråk vilket betecknades som en ovanligt lång tid. Lika ovanligt var det att man gjorde fältstudier. Vanligen förbereds en granskningsundersökning endast genom att man kontaktar den berörda myndigheten och ber att få svar på vissa frågor. Någon hjälp från GAO eller CRS hade utskottsavdelningen inte begärt i detta fall, vilket också är mindre vanligt.

Senator Chiles var redan från början mycket intresserad av undersökningen och drev på arbetet. Enligt min sagesman var senatören en man som såg god offentlig förvaltning som ett egenvärde (good government type). De andra ledamöterna av utskottsavdelningen hade på det hela taget varit passiva. I de huvudförhör, som hölls i Washington i juli 1977, var det endast Chiles, som deltog aktivt. Intresset från de övriga ledamöternas sida steg emellertid allt eftersom undersökningarna fick en mer nationell inriktning.

Efter förhören i juli 1977 fortsatte arbetet under hösten och utmynnade i en tryckt rapport som publicerades i februari 1978. I rapporten redovisas i starkt kritiska ordalag de kriterier som använts av SBA vid urvalet av företag som erhållit stöd. Vidare pekars på att de mål som SBA ställt upp för verksamheten tenderar att komma i konflikt med varandra. I rapporten presenteras också elva fallstudier av oegentligheter i SBA:s handläggning av minoritetsstödet. Rapporten avslutas med en sammanfattning av undersökningsresultaten i 13 punkter. Under varje punkt anges vilka förändringar som är önskvärda och hur de skall åstadkommas. På tre punkter föreslås ändrad lagstiftning. En av dessa punkter föll inom utskottsavdelningens kompetensområde, de övriga två inom småföretagsutskottens ansvarsområde.

I mars 1978 hölls uppföljande förhör, varvid utskottsavdelningen konstaterade att förändringarna inom SBA dittills varit små. Min sagesman ansåg dock utsikterna till förändringar i framtiden vara goda. Bl. a.

hade småföretagsutskotten nu blivit intresserade och bedrev egen granskning av SBA.

1970-talets förändringar av kongressens granskningsverksamhet

Genom 1946 års reform hade en ny grund lagts för utskottens granskningsarbete och under 1950- och 1960-talen bedrevs detta arbete i ökad utsträckning. Men kritik riktades mot att granskningen skedde osystematiskt och oregelbundet och mot att de olika utskottens granskningsverksamhet var otillräckligt samordnad (1). I ett arbete som utkom 1968 betecknades granskningen som "kongressens försummade funktion" (2).

Kongressen har under 1970-talet svarat på kritiken och det allmänt ökade intresset för utskottens granskning på i huvudsak fyra olika sätt: genom att öka utskottens befogenheter och skyldigheter, genom organisatoriska åtgärder på utskottsplanet, genom att öka kongressens möjligheter att engagera GAO och CRS i granskningsarbetet samt genom att förstärka ledamots- och utskottskanslierna. De viktigaste regeländringarna ägde rum 1970 och 1974. 1970 reformerades kongressens arbetsformer på olika sätt, bl. a. när det gällde granskningen. Granskningen berördes också av 1974 års reform av budgetprocessen. Samma år, dvs. 1974, ändrades på vissa punkter reglerna för representanthusets granskningsverksamhet. Någon motsvarande reform har inte beslutats i senaten. En utredning av senatens arbetsformer, som gjordes under åren 1975—76, har inte hittills lett till några förändringar vad beträffar granskningen.

1. Utskottens befogenheter och skyldigheter

Redan genom 1946 års reform hade utskotten ålagts ett betydande ansvar för kongressens granskning av förvaltningen. De åtgärder som vidtagits under 1970-talet har därför främst syftat till att stimulera utskotten till ökad och bättre samordnad granskning. En åtgärd med detta syfte var att de båda förvaltningsutskotten samt alla lagutskott (utom de som behandlar frågor rörande kongressens egna arbetsformer) ålades att vid slutet av varje kongressperiod (= 2 år) rapportera om sin granskningsverksamhet. Detta åläggande, som tillkom genom beslut år 1970, avsåg både senatens och representanthusets utskott (3). För representanthusets del infördes under år 1974 en rad bestämmelser som avsåg att stärka förvaltningsutskottets roll i granskningsverksamheten. Förvaltningsutskottet skall, för det första, vid början av varje kongressperiod redovisa samtliga utskotts planer för granskningsverksamheten under den kommande kongressperioden. Syftet med denna bestämmelse är att åstadkomma ökad planering och samordning av utskottens granskningsverksamhet. För det andra klargjordes genom 1974 års beslut att förvaltningsutskottet inte behöver avstå från att granska ett visst område

därför att det faller inom ett annat utskotts kompetensområde. Tidigare hade förvaltningsutskottet inte gärna givit sig in på andra utskotts områden. En tredje, ny bestämmelse ålägger lagutskotten att i sitt arbete beakta relevanta resultat och rekommendationer från förvaltningsutskottets undersökningar (4).

Dessa bestämmelser syftade alltså till att stärka förvaltningsutskottets ställning i granskningsverksamheten och bryta utskottens isolering. Mycket ofta saknade ett lagutskott kunskap om vad förvaltningsutskottet gjorde och vice versa. Utskotten kunde därför inte dra nytta av varandras arbete. Avsikten med reformen var att råda bot på detta förhållande och stimulera till samverkan och samordning mellan utskotten (5).

1974 års reform av granskningsverksamheten i representanthuset gällde emellertid inte enbart förvaltningsutskottet och dess ställning i förhållande till övriga utskott. Bland de övriga åtgärder som vidtogs avsåg flera att öka andra utskotts befogenheter och skyldigheter. En sådan ny bestämmelse var att alla utskott fick befogenheter att granska effekten av skattebefrielser och skatteavdrag (tax expenditures) på områden inom deras kompetens. Utskotten skulle på så sätt kunna skapa sig en mera fullständig bild av det ekonomiska stödet på olika områden. Skattebefrielserna beräknades under år 1976 uppgå till närmare 92 miljarder dollar. Enligt en annan bestämmelse fick sju utskott s. k. särskilt granskningsansvar för vissa utpekade områden, som var för komplexa för att kunna delas upp på olika utskott. Det särskilda granskningsansvaret gjorde det alltså möjligt för dessa sju utskott att granska lagar och myndigheter som föll inom ett annat utskotts kompetensområde (6).

Den reform från år 1974 som här redogjorts för avsåg alltså enbart granskningsverksamheten i representanthuset. Någon motsvarande reform har inte företagits av senatens granskning. I slutet av år 1976 avlämnade en kommitté som haft i uppdrag att utreda senatens arbetsformer, ett betänkande som bl. a. innehöll vissa förslag till förbättringar av granskningsverksamheten (7). Betänkandet har hittills inte föranlett några åtgärder från senatens sida. Ett tecken på att det dock finns ett stort intresse för granskningsverksamheten i senaten är att senatens förvaltningsutskott under 94:e kongressen (1975—76) hade en särskild utskottsavdelning som hade i uppdrag att utveckla effektivare granskningsmetoder. Utskottsavdelningen publicerade två innehållsrika rapporter om metoder och tekniker i granskningsarbetet, båda i huvudsak utarbetade av experter på granskningsfrågor inom CRS och GAO (8). Arbetet i avdelningen avslutades dock utan att några förslag framlades till förändringar i senatens regler för granskningsverksamheten.

2. Organisatoriska åtgärder på utskottsplanet

Inom ramen för utskottssystemet i kongressen är två slag av organisatoriska åtgärder med syfte att påverka granskningsverksamheten möj-

liga. Den ena är att inrätta särskilda granskningsutskott, den andra är att tillskapa särskilda utskottsavdelningar för granskningsuppgifter inom ett visst utskotts kompetensområde. Båda vägarna har prövats.

Som redan framhållits tillkom genom 1946 års kongressreform i båda kamrarna utskott, vars huvuduppgift är att granska den federala förvaltningen från effektivitetssynpunkt. Ingetdera av förvaltningsutskotten har dock uteslutande haft granskningsuppgifter. I både senatens och representanhusets utskott bereds bl. a. förslag som gäller lagstiftning och organisation för den federala förvaltningen som helhet och för förhållandet mellan de olika nivåerna i Förenta staternas förvaltningsstruktur (federal, delstatlig och lokal nivå). Efter 1946 har inga utskott med huvudsakligen granskande uppgifter tillkommit.

Möjligheten att inrätta särskilda utskottsavdelningar för granskning har i princip alltid funnits men har begagnats i ganska ringa utsträckning i både senaten och till i mitten av 1970-talet i representanhuset. Under innevarande kongressperiod (1977—78) har inget senatsutskott någon särskild granskningsavdelning såvida man inte häri inbegriper förvaltningsutskottets permanenta undersökningsavdelning (Permanent Subcommittee on Investigations).

En utredning om representanhusets utskottsväsen föreslog under 1974 att alla ständiga utskott (utom anslagsutskottet) skulle inrätta särskilda granskningsavdelningar. Syftet med denna reform skulle vara att rikta utskottens uppmärksamhet på betydelsen av att granska effekterna av tidigare beslut. Inget utskott skulle längre behöva sakna tid för granskning eftersom ett särskilt organ skulle ombesörja denna uppgift (9). Representanhuset beslöt emellertid samma år att utskotten själva skulle få avgöra om de ville inrätta en särskild granskningsavdelning eller uppdra åt de "ordinarie" avdelningarna att bedriva granskningsarbete inom sina resp. ansvarsområden. Även om utskotten alltså gavs valfrihet beträffande de organisatoriska formerna för granskningsarbetet har följden av beslutet blivit att allt fler av representanhusets ständiga utskott inrättat särskilda granskningsavdelningar. Under 93:e kongressen (1973—74) hade fyra utskott granskningsavdelningar. Detta antal fördubblades under den följande kongressperioden. Under innevarande kongressperiod har nio av representanhusets 22 ständiga utskott särskilda avdelningar med granskningsuppgifter, i vissa fall i kombination med uppgifter av annat slag. Inrättandet av en granskningsavdelning i ett utskott har dock inte inneburit något hinder mot att även utskottets övriga avdelningar bedriver granskningsarbete inom sitt ansvarsområde (10).

3. GAO:s och CRS:s medverkan i granskningsarbetet

GAO

GAO:s verksamhet har undergått betydande förändringar under de senaste årtiondena. Den traditionellt viktigaste uppgiften var den fiskala

revisionen som var inriktad på en kontroll av att myndigheternas användning av anslagen stod i överensstämmelse med givna föreskrifter och anslagsvillkor. GAO kontrollerade myndigheternas utbetalningar, godkände myndigheternas interna revisionsmetoder, "jagade" utgifter som överskred eller låg utanför anslagsbemyndigandena och sökte förhindra lagstridiga upphandlingar. Dessa funktioner har minskat i betydelse och i stället har GAO:s verksamhet inriktats på granskning av effektiviteten i myndigheternas arbete. I snävare mening betyder det att GAO kontrollerar att myndigheternas resurser används på ett så rationellt sätt som möjligt. I vidare mening är det fråga om att GAO undersöker om målen för den federala verksamheten uppnås genom myndigheternas åtgärder. Denna bredare inriktning av revisionsarbetet inom GAO kom till uttryck i kongresslagstiftningen genom 1970 års reform. Enligt denna skall GAO granska och analysera resultaten av myndigheternas åtgärder på eget initiativ eller på begäran av endera kammaren eller ett utskott. Det är särskilt utsagt att GAO:s undersökningar kan innefatta s. k. kostnads/nyttanalyser (cost benefit studies). Experter på sådana analyser skall finnas hos GAO (11).

Det behöver knappast påpekas att GAO:s utveckling på intet sätt är unik. En liknande förändring har det statliga revisionsarbetet i t. ex. Sverige genomgått.

Också anknytningen mellan GAO och kongressen har förändrats under senare tid, framförallt genom att kongressen blivit viktigare som uppdragsgivare. Denna förändring tar sig bl. a. uttryck i att en mycket större del av verksamheten inom GAO ägnas åt uppdrag från kongressen. Under 1966 togs 8 % av den handläggande personalens tid i anspråk för kongressuppdrag. Denna andel beräknades under år 1977 öka till 34 % (12). Bakom denna förändring ligger bl. a. att GAO:s roll i kongressarbetet vidgades i samband med budgetreformen 1974. GAO fick då i uppgift att bistå utskotten dels med att "utforma syftet och målsättningen för en viss lagstiftning samt metoder för bedömning och rapportering av hur denna lagstiftnings praktiska förverkligande förhåller sig till dessa syften och målsättningar", dels med att "analysera och bedöma granskningsundersökningar och utvärderingar som utförts av eller för federala myndigheter". GAO skulle också "utforma och föreslå kongressen metoder för granskning och utvärdering av myndigheternas åtgärder under förhandenvarande lagstiftning" (13).

Dessa nya uppgifter för GAO ledde till att en särskild byrå för analys av verksamhetsprogram (Office of Program Analysis) inrättades inom GAO. GAO har vidare utarbetat en handbok om utvärdering för kongressbruk och publicerar löpande rapporter som sammanfattar resultaten av utvärderingar som gjorts på olika områden. GAO har också upprättat en förteckning över de föreskrifter om utvärdering som finns i olika lagar och jämfört dem med gjorda utvärderingar (14).

CRS

Genom 1970 års reform av kongresslagstiftningen fick CRS liksom GAO vidgade uppgifter. CRS som tidigare under namnet Legislative Reference Service varit ett rent serviceorgan med huvudsaklig uppgift att lämna svar på utskottens och ledamöternas frågor om rådande förhållanden på olika områden fick nu dessutom uppgifter av mer självständig, analytisk karaktär. Den viktigaste nya uppgiften är att på begäran av ett utskott analysera ett framlagt lagförslag (policy analysis). CRS skall på så sätt kunna bistå utskottet med att "(A) avgöra om förslaget bör tillstyrkas, (B) bedöma de sannolika effekterna av förslaget och av alternativa förslag samt (C) utvärdera alternativa metoder för att åstadkomma samma effekter". Denna uppgift som av en författare betecknas som "djärv och idealistisk" (15) har formellt inget att göra med granskning. Men uppenbarligen måste analyser av det åsyftade slaget i många fall grunda sig på en granskning av utfallet av beslutade åtgärder.

Mer direkt samband med utskottsgranskningen har en annan uppgift som ålades CRS genom 1970 års reform. Denna uppgift är att CRS vid början av varje kongressperiod skall förse varje utskott med dels en lista på lagar inom utskottets ansvarsområde som utslocknar under kongressperioden dels med en lista på frågor och frågeområden som utskottet "med fördel kan göra till föremål för fördjupad analys". Syftet med detta åläggande är att CRS skall kunna bidra till bättre planering av utskottens verksamhet (16).

4. Förstärkning av ledamots- och utskottskanslierna

Under hela efterkrigstiden har det skett en stadig ökning av antalet personer i kanslierna. Men ökningen har varit särskilt markant under den senaste tioårsperioden. Antalet anställda med utrednings- och sekreteraruppgifter (professional and clerical employees) i representanthusets utskott och utskottsavdelningar uppgick år 1965 till något över 500. Tio år senare var de nästan dubbelt så många. Ökningen har varit ännu starkare i senaten. De utskottsanställdas antal ökade där från 448 år 1965 till 1 120 år 1975. I representanthuset har ökningen av tillfälligt anställd utredningspersonal (investigative staff) varit större än ökningen av antalet fasta sekreterartjänster.

Ledamotskanslier har funnits sedan länge men det var först genom 1970 års reform som de fick en erkänd ställning i kongresslagstiftningen. I senaten varierar ledamotskansliernas storlek beroende på storleken av den delstat som senatorn representerar. Representanthusets ledamöter har alla samma rätt att anställa lika många personer. 1965 var det tio personer, 1975 18 personer. Sammanlagt uppgick år 1975 antalet anställda av alla kategorier i senatens ledamotskanslier till 2 600 och i representanthusets till drygt 6 000. Som regel sker en uppdelning av leda-

motkanslierna så att ungefär hälften arbetar i Washington och den andra hälften i ledamotens valkrets (17).

5. "Solnedgångslagstiftning" (Sunset legislation)

För närvarande övervägs i kongressen ett förslag som syftar till en radikal förändring av utskottens skyldighet att bedriva granskningsarbete. Förslaget går ut på att skapa ett automatiskt system för en periodvis återkommande granskning av lagstiftning och myndigheter inom i stort sett hela det federala förvaltningsområdet. Systemet har på engelska fått beteckningen "sunset legislation", ordagrant översatt "solnedgångslagstiftning". Den grundläggande tankegången är enkel: ett visst pågående federalt verksamhetsprogram måste med jämna mellanrum underkastas förnyad behandling och godkännande beslut, annars förfaller programmet ("solen går ned"). System av detta slag har införts i ett drygt tjugotal amerikanska delstater under de senaste två åren. I kongressen väcktes förslaget första gången under 94:e kongressen (1975—76) men slutbehandlades aldrig. Under 95:e kongressen (1977—78) introducerades förslaget på nytt. Den främste förespråkaren för förslaget har varit senatören Edmund Muskie, som dock haft ett utbrett stöd, särskilt i senaten. I skrivande stund (månadsskiftet september — oktober 1978) har förslaget godkänts, efter vissa förändringar, av de båda berörda utskotten i senaten, förvaltningsutskottet och utskottet för senatens regler och administration (Senate Committee on Rules and Administration). Representanthuset har inte påbörjat något egentlig behandling av förslaget. I representanthuset har också vissa konkurrerande förslag väckts. Nyligen har en överenskommelse träffats mellan Muskie och senatens majoritetsledare som skulle göra det möjligt att kammarbehandla förslaget i höst. Samtidigt har president Carter uttalat sitt stöd för förslaget och för att det snabbt skall godkännas av kongressen. Enligt Carter har federal lagstiftning alltför ofta "tillåtits fortsätta på obestämd tid utan närmare eftertanke" (18). Oavsett om förslaget godtas av kongressen eller ej finns det anledning att något närmare beröra innebörden av det eftersom det har ett visst principiellt intresse och har väckt till liv en omfattande politisk och statsvetenskaplig debatt i USA.*

De viktigaste beståndsdelarna i "solnedgångslagstiftningen" i den version som förordas av senatens regelutskott är följande (19):

1. Alla federala verksamhetsprogram med vissa angivna undantag skall ha en tioårig livslängd. Beslut om förlängning av programmet för en ny tioårsperiod kan fattas först efter det att en granskning (review) av programmet företagits. Jämfört med Muskies ursprungliga förslag har granskningscykelns längd förlängts från sex till tio år.

* Förslaget godkändes av senaten den 11 oktober men kom aldrig upp till behandling i representanthuset innan kongressen avslutade sitt arbete den 15 oktober.

2. Undantag görs för vissa pensioner och andra sociala förmåner för äldre och handikappade samt för åtgärder som syftar till att garantera medborgerliga fri- och rättigheter. Verksamhetsprogram med detta innehåll skall emellertid utvärderas i detalj en gång vart tionde år, om väsentliga ändringar har gjorts i programmet.

3. Granskningen skall i princip avse en kartläggning och analys av verksamhetsprogrammets organisation, utförande, kostnader, resultat och effekter. Syftet med programmet skall fastställas och också om det finns andra program med liknande syften. Vidare skall man specificera kraven på den information och de analyser som myndigheterna skall förse kongressen med vid kommande granskning. Specificering av syfte och krav på "returinformation" skall enligt förslaget också finnas med vid beslut om nya verksamhetsprogram.

4. Bland de verksamhetsprogram, som står i tur att granskas under en viss kongressperiod, skall vissa utväljas för ingående utvärdering (comprehensive evaluation). Vilka program som skall väljas avgörs vid början av varje kongressperiod av resp. kammare på förslag av det berörda lagstiftningsutskottet. Före utskottsbehandlingen skall presidenten, GAO, CRS och CBO var för sig ha avgett förslag på program som är lämpliga för ingående utvärdering. Syftena med en ingående utvärdering och vad som skall och därutöver kan krävas av en sådan utvärdering anges noggrant i den föreslagna "solnedgångslagstiftningen".

I sin allmänna motivering för förslaget framhåller senatens regelutskott att de hittillsvarade procedurerna för kongressens granskning av pågående verksamhetsprogram är bristfälliga. Enligt utskottet är granskningen varken systematisk, ingående eller enhetlig. Väsentliga förbättringar i dessa procedurer blir möjliga om den föreslagna "solnedgångslagstiftningen" antas av kongressen. Förslaget ger enligt utskottet också svar på medborgarnas tydliga krav på förbättrad effektivitet i myndigheternas verksamhet. Utskottet skriver att den s. k. skatterevolten som främst kom till uttryck i den folkomröstning som hölls i Kalifornien i juni 1978, kan bli föremål för olika tolkningar. Men enligt utskottet är en sak uppenbar: skattebetalarna förväntar sig en strängare, mer kritisk och systematisk utvärdering av användningen av offentliga medel.

Diskussion av effekterna av förändringarna i kongressens granskningsverksamhet

Det kan finnas olika syften med att göra förändringar i den parlamentariska granskningen av förvaltningen. Ett önskemål kan vara att förändringen skall leda till ökad granskning av förvaltningen. Granskningen skall m. a. o. ske oftare och avse en större del av förvaltningsverksamheten. Detta önskemål avser alltså granskningsaktiviteten och granskningens omfattning. Ett annat önskemål kan vara att granskningen skall förbättras genom förändringen. Det är alltså fråga om

granskningens *kvalitet*. Kvalitetsbegreppet har i detta sammanhang tre komponenter. För det första omfattar kvalitetsbegreppet sådana tekniska kriterier som att undersökningen är väl planerad och samordnad med övrig granskningsverksamhet, att den genomförs på ett systematiskt sätt, bl. a. när det gäller dokumentationen av faktiska förhållanden, och att den leder fram till svar på de uppställda frågorna. För det andra är en granskningsundersöknings kvalitet beroende av att den är sakligt korrekt och beaktar alla sakligt relevanta aspekter på problemet. För det tredje måste kvaliteten hos en granskningsundersökning, som utförs av ett parlamentariskt organ, också bedömas från politiska utgångspunkter. Det är inte möjligt i detta sammanhang att närmare specificera dessa politiska kriterier. Men rent allmänt kan sägas att en undersökning, för att uppfylla de politiska kriterierna, måste te sig relevant från de synpunkter som ledamöterna har att företräda i ett demokratiskt parlamentariskt system. Något förenklat kan det uttryckas så att politikerna skall ha full kontroll över varje fas i undersökningen.

Ett tredje önskemål, som kan vara förknippat med en förändring i granskningsverksamheten, är att förändringen skall öka effekterna av granskningen på myndigheternas verksamhet. Granskningen må vara hur utvecklad som helst från kvantitativa och kvalitativa synpunkter men den blir ändå meningslös om inte upptäckta brister påtalas och avhjälpas. Låt oss i detta sammanhang tala om granskningens *effektivitet*.

Den fråga som skall diskuteras i detta avsnitt gäller hur de förändringar av kongressens granskningsverksamhet, som redovisades i föregående avsnitt, förhåller sig till dessa tre önskemål. Denna diskussion tar sin utgångspunkt i en redovisning av de uttalade syftena och önskemålen med förändringarna. Tillgängligt källmaterial ger inte alltid klart besked på denna punkt men i de flesta fall då brister i detta hänseende förelegat går det att göra rimliga antaganden om uppställda syften. Sedan det huvudsakliga syftet med förändringen fastställts diskuteras förändringen ur två aspekter:

1. Förverkligas syftet med förändringen?
2. Leder förändringen till att förutsättningarna för att uppfylla andra önskemål med granskningen än det angivna förbättras eller försämrats?

I princip kan dessa frågor endast tillfredsställande besvaras genom empiriska undersökningar, men sådana undersökningar har endast utförts i mycket begränsad omfattning. Man kan emellertid försöka göra troligt vilka effekter åtgärderna har och inte har. Detta måste i så fall ske med beaktande av bl. a. grundläggande egenskaper hos kongressen som politiskt system, t. ex. ledamöternas motivation och de inre maktförhållandena i kongressen. I tidigare avsnitt har den nödvändiga bakgrundskunskapen i detta hänseende redovisats. Däremot har den amerikanska förvaltningen som politiskt system ej behandlats.

Syftet med en lång rad åtgärder som vidtagits under 1970-talet har bl. a. varit att få till stånd en ökning av granskningsaktiviteten och av granskningens omfattning. Hit hör främst alla åtgärder som går ut på en skärpning av utskottens skyldigheter att bedriva granskning. Den genom 1946 års reform stadfästa granskningsskyldigheten för utskotten skärptes 1970 genom att utskotten ålades att i efterhand rapportera till resp. kammare om den granskningsverksamhet som utskottet bedrivit under den gångna kongressperioden. En ytterligare skärpning har därefter skett i representanthuset genom att utskotten inte bara i efterhand skall avge en berättelse över bedriven granskningsverksamhet utan också är skyldiga att på förhand lämna uppgifter till förvaltningsutskottet om granskningsplanerna för den kommande kongressperioden. Genom dessa båda åtgärder har skyldigheten inskräpts genom ett outtalat hot om symboliska sanktioner: en tunn berättelse, ett magert planeringsdokument eller planer som inte fullföljs skulle kunna leda till en minskning av utskottets prestige. Mer konkreta sanktioner hotar om förslaget om "solnedgångslagstiftning" genomförs. En utebliven granskning av ett verksamhetsprogram som står i tur att granskas, medför att programmet inte kan behandlas i kamrarna och därför inte heller kan förlängas. Ett av huvudargumenten för "solnedgångslagstiftningen" har också varit att den skulle framtvinga regelbunden granskning av pågående verksamhetsprogram.

Det förefaller odiskutabelt att dessa åtgärder leder till en ökad granskningsvolym. Förslaget om "solnedgångslagstiftning" skulle dessutom åstadkomma att granskningen täckte större delar av det federala förvaltningsområdet än för närvarande. Å andra sidan är det uppenbart att dessa åtgärder inte på något sätt förstärker ledamöternas grundläggande motiv för att bedriva granskning. De påverkar inte att lagstiftnings- och valkretsarbetet i allmänhet ges högre prioritet än granskningen i ledamöternas verksamhet. Inte heller bryter dessa åtgärder upp eventuella "vänskapsrelationer" mellan utskott och granskade myndigheter. Följaktligen är det risk för att den ökning av granskningsvolymen, som åstadkoms genom dessa åtgärder, åtföljs av en sänkning av den genomsnittliga kvaliteten på granskningen. Undersökningarna blir fler men ytligare. Vid ett genomförande av "solnedgångslagstiftningen" uppkommer också en risk för att utskotten tvingas utföra granskning som det inte finns politiska motiv för att göra.

"Solnedgångslagstiftningens" syften är emellertid inte bara att åstadkomma en ökad granskning utan också en bättre granskning. Kvalitetsförbättringen skulle bl. a. vara en följd av att specificerade krav uppställs i lagstiftningen på innehållet i granskningen, särskilt på undersökningarna av de verksamhetsprogram som utväljs för ingående utvärdering. Också planeringen och samordningen av granskningen skulle un-

derlättas av att det finns ett tioårsschema som utvisar under vilken kongressperiod olika verksamhetsprogram står i tur att granskas. Den representant för GAO som jag talade med, underströk starkt den sistnämnda synpunkten, vilket är naturligt mot bakgrund av önskemålet inom GAO att få mer tid på sig för sin medverkan i granskningsarbetet.

Det är möjligt att dessa inslag i "solnedgångslagstiftningen" kan motverka risken för ytlighet i granskningsundersökningarna. Men som jag ser det kommer man därmed inte åt det huvudproblem med "solnedgångslagstiftningen" som redan antytts, nämligen att utskotten åläggs att utföra granskning som inte alltid är politiskt motiverad. Det är t. ex. inte troligt att ingående bestämmelser om granskningens innehåll följs annat än formellt, om inte den politiska viljan att göra en fördjupad granskning finns.

Jag har tidigare framhållit att hotet om verksamhetsprogrammets upphörande är avsett att driva fram en intensifierad granskning från kongressens sida. En annan central tankegång i "solnedgångslagstiftningen" är att samma hot också skall utöva en press på myndigheterna att förbättra sina prestationer. Önskemålet att granskningen skall ha effekt på myndigheternas verksamhet skulle alltså indirekt befordras genom "solnedgångslagstiftningens" hot om nedläggning av verksamhetsprogram.

Är då nedläggningshotet reellt? Mycket allmänt kan sägas att hotet om nedläggning redan i utgångsläget i allmänhet inte är reellt och att myndigheterna dessutom har rika möjligheter att agera så att nedläggning av olika verksamhetsprogram förhindras. En djupare analys av denna frågeställning förutsätter mer kunskap om den amerikanska förvaltningen och dess sätt att arbeta än som framlagts i denna uppsats.

En annan typ av åtgärder, som främst syftat till att öka granskningsaktiviteten, har varit att inrätta särskilda utskott med huvudsakligen granskande uppgifter och särskilda granskningsavdelningar inom utskotten. Möjligheten att inrätta granskningsavdelningar har under 1970-talet begagnats i ökad utsträckning i representanthuset. Inte heller beträffande denna typ av åtgärd kan det råda någon större tvekan om att den också leder till ökad granskningsvolym. I ett utskott eller en utskottsavdelning, vars enda eller huvudsakliga uppgift är att bedriva granskning, uteblir eller minskar konkurrensen från andra uppgifter. Organet kan följaktligen inte motivera sin egen existens på annat sätt än genom att ägna sig åt granskningsverksamhet. Särskilt angelägen om dess existens torde ordföranden vara. Som förut betonats öppnar nämligen varje ordförandepost i kongressens utskott och utskottsavdelningar för innehavaren rika möjligheter till självständigt agerande.

En annan omständighet, som talar för ökad granskningsverksamhet genom inrättande av särskilda granskningsavdelningar, är att det finns mindre risk för intima bindningar mellan en sådan avdelning och de

granskade myndigheterna, eftersom lagstiftnings- och anslagsfrågor för samma myndigheter normalt behandlas av andra utskottsavdelningar. Ännu mindre är förstås denna risk i förvaltningsutskotten där inte ens utskottet som helhet i de flesta fall har några andra beröringspunkter med de granskade myndigheterna än själva granskningen. Den minskade risken för bindningar av detta slag i granskningsavdelningarna och förvaltningsutskotten torde också verka i kvalitetshöjande riktning.

Från kvalitetsmässiga synpunkter är det annars sannolikt att effekterna av att införa särskilda granskningsutskott och granskningsavdelningar är blandade. Å ena sidan förvärvar granskningsavdelningarnas ledamöter och kanslier viss erfarenhet av att lösa de metodiska och tekniska problem som kan vara förenade med granskningsverksamheten. Å andra sidan är det en nackdel att sakområdesspecialiseringen i granskningsavdelningarna inte kan gå lika långt som i utskottets övriga avdelningar. Särskilt besvärande kan bristen på sakkunskap bli i förvaltningsutskotten. Denna brist motverkas dock i viss utsträckning av inrättandet av specialiserade avdelningar inom förvaltningsutskotten.

Eftersom granskning är en verksamhet som traditionellt inte värderas särskilt högt av ledamöterna, råkar granskningsavdelningarna och förvaltningsutskotten lätt ut för problem med sitt politiska inflytande och med närvaron. Till inflytelserika positioner i dessa avdelningar och utskott rekryteras oftare än till andra avdelningar och utskott ledamöter som endast suttit en kortare tid i kongressen. På grund av det utbredda senioritetstänkandet i kongressen får härigenom granskningsavdelningarna och förvaltningsutskottet en svagare politisk ställning än andra avdelningar och utskott (1). Närvaroproblemet är en följd av det stora antal uppdrag i utskott och utskottsavdelningar som varje ledamot har. Det kan ofta inte förhindras att sammanträdena måste förläggas så att de kolliderar för åtskilliga ledamöter (2). I sådana konfliktsituationer finns det anledning att anta att ledamöterna i allmänhet föredrar att delta i andra sammanträden än i granskningsavdelningar och förvaltningsutskott.

Rekryterings- och närvaroförhållandena kan leda till problem med granskningens kvalitet från politisk synpunkt. Det är risk för att ansvaret för granskningen glider över till kanslierna på grund av att ledamöterna har begränsad politisk erfarenhet och inte avsätter tillräcklig tid för granskningsarbetet. En annan sannolik konsekvens av rekryteringsförhållandena gäller granskningens effektivitet. Den svagare politiska ställning som granskningsavdelningar och förvaltningsutskott får på grund av sin rekrytering, kan medföra att kritiska påpekanden i granskningsundersökningar får minskad genomslagskraft i förvaltningen. Effektiviteten i granskningsavdelningarnas och förvaltningsutskottens arbete försämras dessutom av att de vanligen inte har det slutliga beredningsansvaret för lagstiftningsfrågor på det granskade området.

Sammanfattningsvis skall vi jämföra utskottsavdelningar som enbart har granskande uppgifter med sådana avdelningar som har både lagstiftande och granskande uppgifter med avseende på granskningens kvantitet, kvalitet och effektivitet. Vad beträffar granskningsaktiviteten är det ganska klart att den blir högre i en avdelning som har granskning som sin enda eller huvudsakliga uppgift än i en avdelning som också sysslar med andra uppgifter (3). Mera osäkert är det om också granskningsaktiviteten för utskottet som helhet ökar då en granskningsavdelning inrättas. Det skulle ju kunna hända att nettoresultatet blir en minskning om granskningsaktiviteten i de avdelningar som har blandade uppgifter sjunker mer än som svarar mot det tillskott som blir följden av inrättandet av granskningsavdelningen. Det tycks emellertid vara så att de blandade avdelningarna slår så hårt vakt om sina kompetensområden att de inte kan tänka sig att överlämna några granskningsuppgifter till den särskilda granskningsavdelningen (4). Inrättande av särskilda granskningsavdelningar påverkar m. a. o. i liten utsträckning arbetet i de övriga avdelningarna och får alltså som trolig följd att också granskningsvolymen i utskottet som helhet ökar.

När det gäller granskningens kvalitet är det sannolikt att olika faktorer drar i olika riktningar. Kunskapen om teknik och metod i granskningsundersökningarna är en omständighet som talar till granskningsavdelningars förmån. Kunskapen om sakfrågorna talar å andra sidan till de sakspecialiserade avdelningarnas förmån. En del av de sistnämnda avdelningarnas försteg i fråga om sakkunskap består i deras nära och täta kontakter med myndigheterna på området. Men från gransknings-synpunkt kan de förbindelser som utvecklas ur ett sådant kontaktmönster vara en nackdel. Granskningsundersökningarnas relevans ur politisk synvinkel torde bli bättre tillgodosedd i de blandade utskottsavdelningarna som har lättare än granskningsavdelningarna att rekrytera ledamöter med politisk tyngd och erfarenhet.

Från effektivitetssynpunkt förefaller de avdelningar, som har både gransknings- och lagstiftningsuppgifter, överlägsna de rena granskningsavdelningarna. De har, allmänt sett, en starkare politisk ställning, de kan lättare följa upp granskningsundersökningar med lagstiftning och de får osökt möjligheter till ytterligare uppföljning i samband med den återkommande ändamålsprövningen av anslag till verksamhetsprogram som berörts av granskningen.

Den företagna analysen skulle alltså ge till resultat att om önskemålet är att öka och bredda granskningsaktiviteten är det riktigt att inrätta särskilda granskningsavdelningar, om önskemålet är att öka granskningens effekt på myndigheterna, bör man avstå från granskningsavdelningar. Analysen av granskningens kvalitet ger inte något lika entydigt resultat. Man kan på sin höjd uttala sig om effekterna av att införa särskilda granskningsavdelningar på olika komponenter av kvalitetsbegreppet.

Syftet med att förstärka kansliresurserna, inklusive ökningen av GAO:s och CRS:s medverkan i granskningsarbetet, är både kvantitativt och kvalitativt. I första hand torde man ha tänkt sig att granskningen skulle förbättras från tekniska och sakliga utgångspunkter. Men med en ökad stab skulle också fler granskningsundersökningar kunna göras.

För att börja med den kvantitativa aspekten så har det visats i en undersökning att det råder ett nära nog perfekt matematiskt samband mellan ökningen av granskningsaktiviteten i senaten under 1970-talet och den samtidiga personalökningen i senatsutskottens kanslier. Som påpekas i undersökningen kan man tänka sig två tolkningar av detta samband. Den ena tolkningen innebär att ledamöterna har behov av att få fler granskningsundersökningar utförda och därför anställer fler tjänstemän. Den andra tolkningen är att anställandet av fler tjänstemän i utskottskanslierna i sig leder till att fler granskningsundersökningar utförs. I undersökningen framförs uppfattningen att det rör sig om "ett komplext system, där ytterligare tillskott av personal utgör en lågt utnyttjad resurs som till en del sysselsätter sig med granskningsverksamhet oberoende av sin arbetsgivares värderingar" (5). En liknande synpunkt, som framkom vid mina samtal i Washington, gick ut på att systemet bara kan svälja en viss mängd lagstiftning och att kanslierna därför får tid över för annat arbete, bl. a. granskning. Andra uppgifter, som lämnades vid de samtal jag hade, tydde också på att kanslierna har vissa möjligheter att självständigt initiera granskningsfrågor.

I vad som just anförts om möjligheterna för kanslierna att spela en självständig roll i granskningsarbetet ligger uppenbarligen en risk för att den politiska styrningen försvåras. Från politisk synpunkt kan alltså kvaliteten i granskningen sjunka. Däremot finns det knappast anledning att tro annat än att syftet att förbättra granskningens tekniska och sakliga kvaliteter uppnås genom förstärkningen av kansliresurserna och det ökade stödet från GAO och CRS i granskningsarbetet.

Noter

Förutsättningarna för kongressens förvaltningskontroll i ett komparativt perspektiv

(1) Woodrow Wilson, *Congressional Government* (New York: Meridian Books, 1956, första gången publicerad 1885)

Olika former av förvaltningskontroll i kongressen

(1) Congressional Oversight. Methods and Techniques. Subcommittee on Oversight Procedures. Committee on Government Operations. U.S. Senate (U.S. Government Printing Office, July 1976) s. 54—56

(2) Ibidem s. 17—22

- (3) National Journal July 1, 1978 s. 1057
- (4) Congressional Oversight. Methods and Techniques s. 20—21
- (5) Ibidem s. 40—46

Aktörer och processer i granskningsarbetet

- (1) Walter J. Oleszek, "Congressional Oversight: A Review of Recent Legislative Activities" in Legislative Oversight and Program Evaluation. Subcommittee on Oversight Procedures. Committee on Government Operations. U.S. Senate (U.S. Government Printing Office, May 1976) s. 44—45
Thomas A. Henderson, Congressional Oversight of Executive Agencies. A Study of the House Committee on Government Operations (Gainesville, Fla.: University of Florida Press 1970) s. 3—4
- (2) Joel D. Aberbach, "The Development of Oversight in the United States Congress: Concept and Analysis". A Report Prepared for the Commission on the Operation of the Senate. Institute of Public Policy Studies, The University of Michigan, Discussion Paper No. 100 (October 1976) Table 2, s. 20

1970-talets förändringar av kongressens granskningsverksamhet

- (1) Seymour Scher, "Conditions for Legislative Control" i Raymond E. Wolfinger (ed.) Readings on Congress s. 408, första gången publicerad i Journal of Politics, 25 (August 1963)
Joseph Harris, Congressional Control of Administration (Washington: Brookings, 1964) s. 292
- (2) John F. Bibby, "Congress' Neglected Function" s. 477—488 i Melvin Laird (ed.) Republican Papers (New York: Praeger 1968)
- (3) Oleszek a. a. s. 51
- (4) Ibidem s. 51—53
- (5) Ibidem s. 53
- (6) Ibidem s. 53—54
- (7) Toward a Modern Senate. Final Report of the Commission on the Operation of the Senate. (U.S. Government Printing Office, 1976) s. 47—50
- (8) Legislative Oversight and Program Evaluation.
Congressional Oversight. Methods and Techniques.
Båda utgivna av Subcommittee on Oversight Procedures. Committee on Government Operations. U.S. Senate (U.S. Government Printing Office. May and July 1976)
- (9) Walter J. Oleszek, "Toward a Stronger Legislative Branch: Congress Proposes Committee and Oversight Reforms", Bureaucrat, Vol. 3, No. 4, Jan. 1975 s. 458—459
- (10) Intervjuuppgift

- (11) Joseph Pois, "Trends in General Accounting Office Audits" s. 248—249 och
Iva Sharkansky, "The Politics of Auditing" s. 284—285 in Bruce L. R. Smith (ed.) *The New Political Economy* (New York: John Wiley, 1975)
Norman Beckman, "Policy Analysis for the Congress", *Public Administration Review* May/June 1977 s. 238—239
- (12) Joseph Pois, "The General Accounting Office as a Congressional Resource". *Congressional Support Agencies: A Compilation of Papers*. Commission on the Operation of Senate (U.S. Government Printing Office, 1976) s. 34
- (13) Beckman 1977 a. a. s. 239
- (14) Ibidem s. 239
- (15) Norman Beckman, "Use of a Staff Agency by the Congress: The Congressional Research Service" *Bureaucrat*, Vol. 3, No. 4, Jan. 1975 s. 405
- (16) Beckman 1977 s. 240
- (17) Harrison W. Fox and Susan Webb Hammond, "The Growth of Congressional Staffs" i Harvey C. Mansfield (ed.), *Congress against the Presidency* (New York: Praeger Publisher, 1975) s. 114—116
Intervjuuppgifter
- (18) *National Journal* Sept. 30, 1978
- (19) *The Program Reauthorization and Evaluation Act of 1978*. Committee on Rules and Administration. U.S. Senate. (U.S. Government Printing Office, July 1978)

Diskussion av effekterna av förändringarna i kongressens granskningsverksamhet

- (1) Henderson a.a. Särskilt s. 68 ff.
- (2) Enligt gjorda undersökningar skulle ledamöterna behöva befinna sig på minst två ställen samtidigt 35% av sin tid. *National Journal*, July 29, 1978 s. 1205
- (3) Empiriskt stöd för detta påstående finns i Aberbach a.a. s. 25 ff.
- (4) Intervjuuppgift
- (5) Aberbach a.a. s. 22 ff. Citatet från s. 24.

Utveckling av två metoder för breddad utskottsrepresentation

I enlighet med vad som beslöts vid utredningens sammanträde 1977-06-02 har nedan mera i detalj utvecklats hur ett system med proportionell fördelning av samtliga utskottsplatser skulle kunna regleras i lag. Därutöver har som ett alternativ också utretts en metod där partier som inte blir representerade vid utskottsvalen ges rätt att följa utskottets arbete och få sin mening framförd i utskottsbetänkande.

1. Proportionell fördelning av samtliga utskottsplatser

Den metod som f. n. används för att utse utskott innebär, att varje utskott om 15 ledamöter väljs för sig med proportionell fördelning av platserna enligt d'Hondts metod. För att kunna erövra en plats i ett utskott fordras 24 mandat i kammaren. Partier som fått mindre än detta antal får alltså enligt reglerna ingen utskottsrepresentation av egen kraft.

Ett alternativt sätt att utse utskotten vore att fördela samtliga 240 platser på en gång, varigenom man skulle uppnå en fördelning som blev proportionell mot kammarens sammansättning.

Om man skall införa principen om proportionell fördelning mellan partierna av samtliga utskottsplatser torde det fordras en omläggning av valförfarandet. Något val i egentlig mening behöver inte ske. At valberedningen eller talmannen/kammarkansliet kan uppdras att med d'Hondts metod beräkna hur många platser varje parti skall besätta. Valberedningens huvuduppgift när det gäller att utse utskott skulle inträffa först därefter. Då bör den nämligen utforma ett förslag till *mandatfördelning* mellan partierna i de olika utskotten. I det arbetet måste man ha som målsättning att åstadkomma så likartad partipolitisk representation som möjligt i utskotten. I annat fall kan majoriteten av taktiska skäl utesluta något eller några partier från visst eller vissa utskott och ge dem en överrepresentation i andra. Skälet till att valberedningen blott bör ta ställning till mandatfördelningen och inte till vilka personer som skall bekläda mandaten är att majoriteten inte bör ges inflytande över vilka som skall representera minoriteten i de olika utskotten. Partigrupperna bör i stället efter det att kammaren godkänt mandatfördelningen blott anmäla till talmannen vem som skall representera partiet på de tilldelade mandaten. När kammaren går till beslut om mandatfördelningen kan självfallet utöver valberedningens förslag även andra förslag ställas. Kammaren tar ställning till förslagen i sin

helhet på en gång, inte för varje utskott för sig. Eftersom ärendet inte är något personval blir det inte aktuellt med val med slutna sedlar, varför omröstningen blir enkel. Om valberedningen inte blir enig kommer motförslag att läggas. Det eller de partier som inte är nöjda kommer förmodligen att lägga fram var sitt förslag, således ett fåtal. När kammaren har fastställt mandatfördelningen bör det ankomma på parti-grupperna att till talmannen anmäla vilka personer som skall inneha mandaten. Tillsättandet av utskott avslutas med att talmannen för kammaren läser upp vilka personer som anmälts av resp. partigrupp.

Skiss till lagändringar

4 kap.

1 §

Proposition, motion samt förslag och redogörelse från riksdagsorgan som sägs i 3 kap. 8 § skall för beredning hänvisas till utskott. Detsamma skall gälla ansökan som åsyftas i 3 kap. 18 § och som talmannen har anmält i kammaren samt skrivelse från regeringen med redogörelse för viss verksamhet.

Innan ärende hänvisas till utskott skall det bordläggas vid sammanträde med kammaren, om kammaren icke beslutar om omedelbar hänvisning.

2 §

Riksdagen skall vid början av varje lagtima riksmöte inom sig tillsätta ett konstitutionsutskott, ett finansutskott, ett skatteutskott och minst tolv andra utskott. *Valet gäller för tiden till dess nästa lagtima riksmöte börjar.*

Tilläggsbestämmelser

4.2.1

Riksdagen skall inom en vecka från början av lagtima riksmöte tillsätta följande sexton utskott:

1. ett konstitutionsutskott (KU)
2. ett finansutskott (FiU)
3. ett skatteutskott (SkU)
4. ett justitieutskott (JuU)
5. ett lagutskott (LU)
6. ett utrikesutskott (UU)
7. ett försvarsutskott (FöU)

2 §

Riksdagen skall vid början av varje lagtima riksmöte inom sig tillsätta ett konstitutionsutskott, ett finansutskott, ett skatteutskott och minst tolv andra utskott. *Mandatperioden varar till dess nästa lagtima riksmöte börjar.*

4.2.1

Riksdagen skall inom en vecka från början av lagtima riksmöte tillsätta följande sexton utskott:

1. ett konstitutionsutskott (KU)
2. ett finansutskott (FiU)
3. ett skatteutskott (SkU)
4. ett justitieutskott (JuU)
5. ett lagutskott (LU)
6. ett utrikesutskott (UU)
7. ett försvarsutskott (FöU)

- | | |
|---------------------------------------|---------------------------------------|
| 8. ett socialförsäkringsutskott (SfU) | 8. ett socialförsäkringsutskott (SfU) |
| 9. ett socialutskott (SoU) | 9. ett socialutskott (SoU) |
| 10. ett utbildningsutskott (UbU) | 10. ett utbildningsutskott (UbU) |
| 11. ett kulturutskott (KrU) | 11. ett kulturutskott (KrU) |
| 12. ett trafikutskott (TU) | 12. ett trafikutskott (TU) |
| 13. ett jordbruksutskott (JoU) | 13. ett jordbruksutskott (JoU) |
| 14. ett näringsutskott (NU) | 14. ett näringsutskott (NU) |
| 15. ett arbetsmarknadsutskott (AU) | 15. ett arbetsmarknadsutskott (AU) |
| 16. ett civilutskott (CU) | 16. ett civilutskott (CU) |

Utskotten väljes i den ordning de har tagits upp ovan.

4.2.2

Tillsätter riksdagen ytterligare utskott, skall den angiva dess huvudsakliga arbetsuppgifter.

3 §

Varje utskott skall bestå av udda antal ledamöter, lägst femton.

Tilläggsbestämmelse

4.3.1

Varje utskott skall bestå av femton ledamöter.

4 §

4 §

Vid tillsättning av utskott som avses i 4 kap. 2 § första stycket skall det sammanlagda antalet utskottsplatser fördelas proportionellt mellan partigrupper som avses i 7 kap. 2 §. Valberedningen förelägger kammaren förslag till fördelning av platser i utskotten. Inom sex dagar från riksmötets öppnande anmäler partigrupperna till talmannen vilka ledamöter som skall inneha respektive plats. Göres ej sådan anmälan utser talmannen ledamöterna. Talmannen meddelar därefter kammaren vilka som blivit utsedda till ledamöter i utskotten.

Parti får ej i något utskott ges

en sådan representation att den med mer än en plats avviker från representationen i övriga utskott.

5 §

5 §

Bestämmelserna i 7 kap. 7—14 §§ jämte tilläggsbestämmelser äger motsvarande tillämpning på tillsättning av utskott.

Övriga §§ i 4 kap. oförändrade, bortsett från ändrad numrering. Nuvarande 4 § blir 6 § osv.

Specialmotivering

2 §. Ändringen föranleds av att det föreslagna tillsättningsförfarandet inte är något val.

Tilläggsbestämmelse 4.2.1. Ändringen föranleds av det förändrade tillsättningsförfarandet, där alla utskott tillsätts samtidigt, utan valförfarande.

4 §. Bestämmer riksdagen att ytterligare utskott skall tillsättas vid riksmötets början bör även dessa ingå i den proportionella fördelningen. Tillkommer utskott vid annat tillfälle under riksmötet skall det utses enligt bestämmelserna i 7 kap.

Vid den proportionella fördelningen används d'Hondts metod enligt 7 kap. 4 § andra stycket.

Partigruppernas tidsfrist för att anmäla ledamöter i utskotten räknas från riksmötets början och anknyter därmed till bestämmelsen att utskotten skall utses inom en vecka från riksmötets början.

Partigrupp är med den valda formuleringen icke tvingad att utse utskottsledamöter från endast den egna partigruppen.

2. Rätt för orepresenterat parti att utse observatör

Metoden att låta en observatör från parti som inte blivit representerat vid valet följa utskottets arbete har jämfört med ovan beskriven metod den fördelen, att några ändringar av valreglerna inte erfordras.

I det följande presenteras ett antal modeller, innebärande olika omfattning av observatörens rättigheter.

A. Utan några författningsändringar kan representant för parti som inte är representerat i utskott få följa utskottets sammanträden genom tillämpning av 4 kap. 12 § som lyder:

"Utskottet skall sammanträda inom stängda dörrar. Om särskilda skäl

föreligger, kan utskottet medgiva att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i utskottet är närvarande.”

Beslutanderätten läggs i detta fall på varje enskilt utskott. Beslut skulle kunna avse närvarorätt under ett helt riksmöte för viss person.

B. Genom ett tillägg till 4 kap. 3 § kan man reglera närvarorätten i författningen på följande sätt:

4 kap. 3 §

Varje utskott skall bestå av udda antal ledamöter, lägst femton.

4 kap. 3 §

Varje utskott skall bestå av udda antal ledamöter, lägst femton.

Om partigrupp, som motsvarar parti som vid valet till riksdagen fått minst fyra procent av rösterna i hela riket, vid utskottsval blir oreprresenterad har partigruppen rätt att inom sig utse en representant att i den utsträckning som utskottet bestämmer följa utskottets arbete. Anmälan härom göres till utskottet.

Detta tillägg kräver ändringar i 4 kap. 12 och 15 §§ enligt följande:

4 kap. 12 §

Utskott skall sammanträda inom stängda dörrar. Om särskilda skäl föreligger, kan utskottet medgiva att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i utskottet är närvarande.

4 kap. 12 §

Utskott skall sammanträda inom stängda dörrar. Om särskilda skäl föreligger, kan utskottet medgiva att även annan än ledamot, suppleant, *representant för partigrupp* som avses i 4 kap. 3 § och tjänsteman i utskottet är närvarande.

4 kap. 15 §

Ledamot, suppleant eller tjänsteman i utskott får ej obehörigen yppa vad som enligt beslut av regeringen eller utskottet skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som betingas av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

4 kap. 15 §

Ledamot, suppleant, *representant för partigrupp* som avses i 4 kap. 3 § eller tjänsteman i utskott får ej obehörigen yppa vad som enligt beslut av regeringen eller utskottet skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som betingas av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

C. Närvarorätten kan också göras obegränsad, genom att 4 kap. 3 § formuleras på följande sätt:

"Varje utskott skall bestå av udda antal ledamöter, lägst femton.

Om partigrupp, som motsvarar parti som vid valet till riksdagen fått minst fyra procent av rösterna i hela riket, vid utskottsval blir orepresenterad har partigruppen rätt att inom sig utse en representant att följa utskottets arbete."

D. Man kan också tänka sig att ge partigrupsrepresentanten yttranderätt i utskottet. Detta kan regleras i 4 kap. 3 § på följande sätt:

"Varje utskott skall bestå av udda antal ledamöter, lägst femton.

Om partigrupp, som motsvarar parti som vid valet till riksdagen fått minst fyra procent av rösterna i hela riket, vid utskottsval blir orepresenterad har partigruppen rätt att inom sig utse en representant att *delta i* utskottets arbete."

E. Inför behandlingen av ärendena i kammaren är det underlättande om alla partier har preciserat sina ståndpunkter i utskottsbetänkandet. Man kan därför överväga att ge partigrupsrepresentanten möjlighet att i betänkandet få ange sin ståndpunkt i ett yttrande. Till innehållet bör det ha karaktären av en reservation med kläm, men bör benämnas annorlunda, här tills vidare kallat yttrande. Rätten härtill fastslås lämpligen genom ett tillägg till 4 kap. 14 § enligt följande:

4 kap. 14 §

Omröstning inom utskott skall göras öppet. Är rösterna lika delade, gäller den mening som ordföranden biträder.

Ledamot som har förlorat vid omröstning inom utskott kan till utskottets betänkande foga reservation med yrkande. Betänkandet får dock icke fördröjas därigenom.

4 kap. 14 §

Omröstning inom utskott skall göras öppet. Är rösterna lika delade, gäller den mening som ordföranden biträder.

Ledamot som har förlorat vid omröstning inom utskott kan till utskottets betänkande foga reservation med yrkande. Betänkandet får dock icke fördröjas därigenom.

Representant för partigrupp som avses i 4 kap. 3 § har rätt att till betänkandet foga yttrande.

Bilaga 3 B

Redovisning av prövade förslag till förändrad sammansättning av riksdagens utskott

1. Representation i alla utskott även för småpartier

1.1 Alla partier garanteras minst en plats i varje utskott och övriga platser fördelas proportionellt

Denna metod ger en överrepresentation för små partier. Genom att så få platser fördelas proportionellt är den också relativt okänslig när det gäller att fånga upp ändrade styrkeförhållanden i kammarkaren. Under samtliga enkammarkriddagar skulle utskotten enligt denna metod ha bestått av åtta borgerliga ledamöter, sex socialdemokrater och en från vänsterpartiet kommunisterna, dvs. bland annat innebärande borgerlig majoritet i utskotten under perioder med socialdemokratiskt regeringsinnehav.

1.2 Utökning av antalet utskottsplatser

För att ett parti skall ha "rätt" till 1 utskottsplats i varje 15-manna-utskott fordras $\left(\frac{1 \cdot 349}{15} = \right)$ 24 mandat i kammarkaren.

För att partier som har mellan 14 (= 4 % av mandaten) och 24 mandat i kammarkaren skall bli representerade i *alla* utskott fordras antingen att de får överrepresentation i förhållande till det matematiskt riktiga talet, eller att antalet ledamöter i de olika utskotten utökas med upp till 24 ledamöter, beroende på det lilla partiets storlek. Mot överrepresentationen kan invändas att den går ut över andra partier och att resultatet kan bli orimligt om det finns flera småpartier som skall ha sådan överrepresentation. Mot ökning av antalet ledamöter till 24 talar arbets-tekniska skäl. Bl. a. fordras en neddragning till 10 utskott om inte det totala antalet utskottsledamöter skall ökas.

1.3 Rörligt antal utskottsledamöter

1.3.1

Gällande bestämmelser om utskottsval bibehålls såsom grundregler.

1.3.2

Om grundreglerna inte ger alla partier som fått minst 4 % av rösterna i riksdagsvalet representation i utskotten skall utöver de propor-

tionellt valda, antalet ledamöter i utskotten utökas med en representant för varje sådant parti. Antalet utskottsledamöter kan härigenom komma att öka till 16 eller eventuellt 17.

Anm. Har parti vid valet av de ordinarie 15 platserna i utskotten deltagit i kartell med annat parti skall båda partierna anses representerade i utskottet även om riksdagsledamot från det ena partiet eventuellt inte väljs in i utskottet.

1.3.3

I anslutning härtill bör bestämmelsen i RO 4.14 om utskottsordförandens utslagsröst ändras. I möjligaste mån bör eftersträvas att utskottens styrkeförhållande motsvarar riksdagens. Utslagsröst bör därför i stället ges den främste företrädaren för parti som bildar regering eller, i fall då flera partier är representerade i regeringen, den främste företrädaren för det största av regeringspartierna.

Anm. Med främste företrädaren avses den som står först på gemensam lista eller valsedel för vederbörande parti. Är denne ej närvarande vid utskottssammanträde är främste företrädaren nästa namn på listan eller valsedeln.

2. Proportionell representation i den totala utskottsorganisationen

Denna modell bygger på tanken att alla partier oavsett storlek skall få så många utskottsplatser som svarar mot partiets mandatantal i kammaren.

Ett parti med 35 mandat skall med denna konstruktion ha

$$\left(\frac{35 \cdot 240}{349} = \right) 24 \text{ utskottsplatser.}$$

Ett parti med 17 mandat skall ha $\left(\frac{17 \cdot 240}{349} = \right) 12$ utskottsplatser.

Etc.

Nackdelen med detta system är att majoritetssidan i kammaren inte är garanterad majoritet i samtliga utskott.

Tillämpat på dagens parlamentariska situation skulle det innebära

	mandat		utskottsplatser	
vpk	17	} 169	12	} 116
s	152		104	
c	86	} 180	59	} 124
m	55		38	
fp	39		27	
	349		240	

De nuvarande regeringspartierna skulle få majoritet i 12 utskott medan s + vpk skulle få majoritet i 4 utskott.

För att en majoritetsregering skall ha majoritetsstöd i samtliga utskott måste man alltså ha $(16 \cdot 8 =)$ 128 utskottsledamöter totalt. Detta fordrar i sin tur 186 mandat i kammaren enligt den här tillämpade proportionella metoden.

Slutsats: Det är inte möjligt att med nuvarande utskottsorganisation förena principen om absolut proportionalitet med ståndpunkten att majoritetssidan i kammaren också skall ha majoritet i samtliga utskott, såvida inte majoriteten i kammaren består av minst 186 mandat.

2.1 Jämmt antal ledamöter i utskotten

Ett sätt att söka lösa problem är som nedan skall visas att gå över till ett jämnt antal ledamöter, förslagsvis 16, i varje utskott.

Tillämpat på nuvarande situation innebär detta följande fördelning av utskottsplatserna:

vpk	12
s	112
c	63
m	40
fp	29
	256

I 4 utskott skulle c, m, fp få egen majoritet (9 mandat). I 12 utskott skulle ställningen bli 8—8.

Inom ramen för detta system kan man tänka sig att man ser till att regeringssidan får ordförandeposten i alla utskott där ställningen är 8—8. Däremot kan man utan att förlora rätten att diktera utskottets yttrande släppa ordförandeskapet i de fyra utskotten där man har egen majoritet.

En nackdel med denna lösning är att ytterligare 16 utskottsplatser fordras. Detta kan motverkas genom att antalet utskott minskas till 15.

En annan nackdel är att man får ge upp nuvarande praxis vid fördelning av ordförandeposter. Situationen blir den att ju jämnare ställning mandatmässigt i kammaren, ju mindre utrymme att ge oppositionen ordförandeposter.

En variant på ovanstående uppslag är att minska antalet ledamöter i utskotten till 14. Detta skulle tillämpat på dagens situation innebära följande fördelning av utskottsplatserna:

vpk	11
s	98
c	55
m	35
fp	25
	224

Detta innebär att c, m, fp får egen majoritet i tre utskott medan i 13 utskott ställningen blir 7—7.

2.2 Nya principer för val till utskott

Om man skall införa principen om proportionell fördelning mellan partierna av samtliga utskottsplatser torde det fordras en omläggning av valförfarandet i utskotten. Man kan tänka sig en lösning enligt följande skiss.

A. I en första omgång väljs ledamöter till riksdagens utskott sammantagna, utan fördelning på utskott.

B. Valberedningen gör därefter upp förslag till fördelning av ledamöter på utskott. Principen skall vara en så allsidig representation som möjligt. Kan man inte enas i valberedning får olika alternativ föras fram och ställas under omröstning i kammaren. Med denna lösning måste valberedningen få en allsidig och mot kammaren proportionell sammansättning. Det torde medföra att valberedningen måste bestå av minst 24 ledamöter.

Nackdelen med detta system är att majoriteten förfogar över fördelningen av utskottsplatserna, eftersom det inte finns automatiskt verkande regler. För att öka minoritetens inflytande i fråga om personvalet kan man tänka sig att kammaren endast avgör mandatfördelningen mellan partierna, medan de enskilda partierna på egen hand får tillsätta personer på tilldelade mandat.

C. Går man över till utskott med jämnt antal ledamöter får man dessutom överväga formerna för ordförandeval. Det kan bli nödvändigt att låta kammaren förrätta ordförandeval.

En alternativ omläggning av utskottsvalen kan skisseras på följande sätt.

a. Valberedningen beräknar det totala antalet utskottsplatser för varje parti.

b. I samråd med partikanslierna beslutar valberedningen om förslag till mandatfördelningen på partier i vart och ett av de 16 utskotten.

c. Valberedningens förslag föreläggs kammaren för godkännande. Omröstning kan därvid förekomma om alternativa förslag, vilka dock samtliga bör gälla hela utskottsorganisationen. (En motsvarande omröstning kan dessförinnan ha skett i valberedningen.)

d. Partierna nominerar kandidater på de utskottsplatser som tilldelas dem. Nomineringarna bekräftas av talmannen vid sammanträde i kammaren, varigenom utskotten är tillsatta.

e. Ordförande och vice ordförande i utskotten tillsätts av kammaren.

Inom utredningens kansli har skisserats hur metoden med proportionell fördelning av samtliga utskottsplatser skulle kunna regleras i lag.

3. Vidgade rättigheter för utskottssuppleanter

3.1 Yttranderätt för suppleant

Varje utskott bestämmer självt om suppleanterna skall få yttra sig under utskottets sammanträden. Praxis varierar mellan utskotten. Förslag har väckts om att i riksdagsordningen reglera en rätt för suppleanter att få yttra sig.

Detta kan t. ex. ske genom en ny tilläggsbestämmelse till RO 4.11 enligt följande.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §. Utskott får sammanträda också under tid då riksmöte icke pågår, om dess uppgifter kräver det.

4.11.1

Utskott sammanträder första gången på kallelse av talmannen inom två dagar efter valet. Därefter sammanträder utskottet på kallelse av ordföranden. För ändamål som sägs i 9 kap. 4 § regeringsformen kan finansutskottet sammankallas också på begäran av regeringen. För ändamål som sägs i 8 kap. 6 § regeringsformen sammankallas finans- och skatteutskotten första gången på begäran av regeringen. Skall utskott enligt vad nu sagts sammankallas på regeringens begäran, utfärdas kallelsen av talmannen.

Personlig kallelse skall utgå till samtliga ledamöter och suppleanter. Kallelse bör om möjligt anslås i riksdagens lokaler senast klockan 18 dagen före sammanträdet och införas i en eller flera dagliga tidningar.

4.11.2

Utskott får sammanträda samtidigt med kammaren endast om förhandlingen i kammaren avser annat än ärendes avgörande eller val och utskottet i förväg har medgivit det genom enhälligt beslut.

4.11.3

Innan ordförande har valts, föres ordet av den av de närvarande ledamöterna som har varit ledamot av riksdagen längst tid. Om två eller flera har tillhört riksdagen lika länge, har den äldste av dem företräde.

Vid gemensamt sammanträde med finans- och skatteutskotten enligt 8 kap. 6 § regeringsformen föres ordet av den av utskottsordförandena som har varit ledamot av riksdagen längst tid. Om de har tillhört riksdagen lika länge, har den äldste av dem företräde.

4.11.4

Yttranderätt vid sammanträde tillkommer även suppleant.

4.11.4

Över sammanträde med utskott föres protokoll.

4.11.5

Över sammanträde med utskott föres protokoll.

3.2 Rätt för suppleant att foga yttrande till betänkande

Ledamot som utan att reservera sig önskar tillkännage en särmening kan göra detta i form av *särskilt yttrande*. Formella regler för sådant yttrande finns ej. Reglerna för reservation finns i riksdagsordningen 4.14.

Genom att ge suppleanter rätt att foga yttrande till betänkandet kan även de partier som inte har ordinarie utskottsplatser precisera sina ståndpunkter i utskottsbetänkandet. Detta underlättar behandlingen av ärendena i kammaren. Man kan förutse, att dessa yttranden kommer att bli lika reservationer, bortsett från själva klämman.

Författningsmässigt löses frågan t. ex. genom ett tillägg till RO 4.14 enligt följande.

Nuvarande lydelse

4.14

Omröstning inom utskott skall göras öppet. Är rösterna lika delade, gäller den mening som ordföranden biträder.

Ledamot som har förlorat vid omröstning inom utskott kan till utskottets betänkande foga reservation med yrkande. Betänkandet får dock icke fördröjas därigenom.

Föreslagen lydelse

4.14

Omröstning inom utskott skall göras öppet. Är rösterna lika delade, gäller den mening som ordföranden biträder.

Ledamot som har förlorat vid omröstning inom utskott kan till utskottets betänkande foga reservation med yrkande. *Suppleant har rätt att till betänkandet foga yttrande.* Betänkandet får dock icke fördröjas därigenom.

4. Rätt för orepresenterat parti att utse observatör

Metoden att låta en observatör från parti som inte blivit representerat vid valet följa utskottets arbete erfordrar inte några ändringar i valreglerna.

I det följande presenteras ett antal modeller, innebärande olika omfattning av observatörens rättigheter.

A. Utan några författningsändringar kan representant för parti som inte är representerat i utskott få följa utskottets sammanträden genom tillämpning av 4 kap. 12 § som lyder:

"Utskottet skall sammanträda inom stängda dörrar. Om särskilda skäl föreligger, kan utskottet medgiva att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i utskottet är närvarande."

Beslutanderätten läggs i detta fall på varje enskilt utskott. Beslut skulle kunna avse närvarorätt under ett helt riksmöte för viss person.

B. Genom ett tillägg till 4 kap. 3 § kan man reglera närvarorätten i författningen på följande sätt:

4 kap. 3 §

Varje utskott skall bestå av udda antal ledamöter, lägst femton.

4 kap. 3 §

Varje utskott skall bestå av udda antal ledamöter, lägst femton.

Om partigrupp, som motsvarar parti som vid valet till riksdagen fått minst fyra procent av rösterna i hela riket, vid utskottsval blir orepresenterad har partigruppen rätt att inom sig utse en representant att i den utsträckning som utskottet bestämmer följa utskottets arbete. Anmälan härom göres till utskottet.

Detta tillägg kräver ändringar i 4 kap. 12 och 15 §§ enligt följande:

4 kap. 12 §

Utskott skall sammanträda inom stängda dörrar. Om särskilda skäl föreligger, kan utskottet medgiva att även annan än ledamot, suppleant och tjänsteman i utskottet är närvarande.

4 kap. 12 §

Utskott skall sammanträda inom stängda dörrar. Om särskilda skäl föreligger, kan utskottet medgiva att även annan än ledamot, suppleant, *representant för partigrupp som avses i 4 kap. 3 §* och tjänsteman i utskottet är närvarande.

4 kap. 15 §

Ledamot, suppleant eller tjänsteman i utskott får ej obehörigen yppa vad som enligt beslut av regeringen eller utskottet skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som betingas av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

4 kap. 15 §

Ledamot, suppleant, *representant för partigrupp som avses i 4 kap. 3 §* eller tjänsteman i utskott får ej obehörigen yppa vad som enligt beslut av regeringen eller utskottet skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som betingas av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

C. Närvarorätten kan också göras obegränsad, genom att 4 kap. 3 § formuleras på följande sätt:

"Varje utskott skall bestå av udda antal ledamöter, lägst femton.

Om partigrupp, som motsvarar parti som vid valet till riksdagen fått minst fyra procent av rösterna i hela riket, vid utskottsval blir orepresenterad har partigruppen rätt att inom sig utse en representant att följa utskottets arbete."

D. Man kan också tänka sig att ge partigrupsrepresentanten yttian-derätt i utskottet. Detta kan regleras i 4 kap. 3 § på följande sätt:

"Varje utskott skall bestå av udda antal ledamöter, lägst femton.

Om partigrupp som motsvarar parti som vid valet till riksdagen fått minst fyra procent av rösterna i hela riket, vid utskottsval blir orepre-senterad har partigruppen rätt att inom sig utse en representant att *delta i utskottets arbete*."

E. Inför behandlingen av ärendena i kammaren är det underlättande om alla partier har preciserat sina ståndpunkter i utskottsbetänkandet. Man kan därför överväga att ge partigrupsrepresentanten möjlighet att i betänkandet få ange sin ståndpunkt i ett yttrande. Till innehållet bör det ha karaktären av en reservation med kläm, men bör benämnas annorlunda, här tills vidare kallat yttrande. Rätten härtill fastslås lämp-ligen genom ett tillägg till 4 kap. 14 § enligt följande:

4 kap. 14 §

Omröstning inom utskott skall göras öppet. Är rösterna lika de-lade, gäller den mening som ord-föranden biträder.

Ledamot som har förlorat vid omröstning inom utskott kan till utskottets betänkande foga reser-vation med yrkande. Betänkandet får dock icke fördröjas därigenom.

4 kap. 14 §

Omröstning inom utskott skall göras öppet. Är rösterna lika de-lade, gäller den mening som ord-föranden biträder.

Ledamot som har förlorat vid omröstning inom utskott kan till utskottets betänkande foga reser-vation med yrkande. Betänkandet får dock icke fördröjas därigenom.

Representant för partigrupp som avses i 4 kap. 3 § har rätt att till betänkandet foga yttrande.

Utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer

Till riksdagens partigrupper

Utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer har den 14 februari 1979 överlämnat en slutrapport över sin verksamhet till talmanskonferensen (Förs. 1978/79: 15). I slutrapporten behandlas bl. a. frågan om utseende och val av riksdagens utskott med anledning av framställningar i ämnet från vänsterpartiet kommunisterna. Som framgår av slutrapporten föreslår utredningen inte någon ändring i de regler i riksdagsordningen som gäller på detta område.

Mot bakgrund av det förhållandet att frågan om utskottens sammansättning alltid brukar föregås av överläggningar mellan partierna har utredningen i stället diskuterat möjligheten av att det genom partiöverenskommelser skulle gå att finna en lösning av frågan om utskottsrepresentation för samtliga riksdagspartier, som uppnått den s. k. fyraprocentgränsen. En majoritet inom utredningen har beslutat lämna följande rekommendation till riksdagens partigrupper i denna fråga.

”Vid de överläggningar som regelmässigt äger rum mellan partierna om utskottens sammansättning bör eftersträvas proportionell fördelning av det totala antalet utskottsplatser i enlighet med partiernas styrkeförhållanden i riksdagen. Utredningen utgår därvid ifrån att även i fortsättningen kommer att tillämpas den ordningen som sedan länge varit bruklig att utskottsvalen företas med gemensamma listor för varje utskott.

Vid upprättande av de gemensamma listorna bör sålunda nyss angiven princip vara vägledande. Om inte enighet skulle uppnås beträffande frågan om i vilka utskott parti skall bli representerat när partiet med den förordade metoden inte erhåller platser i samtliga utskott får det ankomma på valberedningen att föreslå riksdagen en lösning av den frågan. Valberedningen kan även finna anledning att i vissa fall modifiera metoden för att åstadkomma likartade majoritetsförhållanden i samtliga utskott.

Motsvarande ordning bör i princip tillämpas vid utseende av suppleanter för de ordinarie ledamöterna.”

Denna skrivelse överlämnas för kännedom till talmanskonferensen och riksdagens valberedning.

Stockholm den 14 februari 1979

På utredningens vägnar

Henry Allard

/ Robert Söderblom

Promemoria angående nuvarande ordning för ärendenas avgörande i kammaren

Regler för ärendenas avgörande i kammaren finns i 5 kap. RO. Enligt 3 § får ärende, i vilket överläggning äger rum, inte upptas till avgörande förrän kammaren på talmannens förslag har funnit överläggningen avslutad. Vidare föreskrivs att ärenden avgörs med acklamation eller, om ledamot yrkar det, genom omröstning. Avgörandet av ärenden skall, om det behövs, delas upp på skilda beslut.

Beträffande tillämpningen av dessa bestämmelser om beslutsordningen i kammaren och hur praxis härvidlag utvecklat sig kan nämnas följande.

Ärenden avgörs i den ordning som de är upptagna på föredragningslistan. Talmannen föredrar ärendet och ger därefter ordet till de talare som önskar yttra sig i ärendet. När överläggningen är avslutad ställer talmannen proposition på de yrkanden som framställts under överläggningen eller om intet yrkande framställts på bifall till utskottets hemställan. Om ingen talare anmält sig ställer talmannen proposition på bifall till utskottets hemställan omedelbart efter det att han föredragit ärendet från föredragningslistan. Föredraget ärende företas i regel till avgörande innan nästa ärende upptas till behandling.

Normalt utgör varje utskottsbetänkande ett ärende. I punktvis uppdelade utskottsbetänkanden med särskild hemställan vid varje punkt anses emellertid varje punkt utgöra ett ärende. Även om sålunda ingen debatt förekommer vid avgörande av punktindelade utskottsbetänkande i kammaren, säger talmannen efter det att han föredragit betänkandet från föredragningslistan: "Punkterna 1 till 8. Bifalles utskottets hemställan? Svaret är ja." Han markerar härigenom att det är fråga om 8 separata ärenden som emellertid gemensamt företas till avgörande genom ett beslut. Det anförda är således tillika ett exempel på att flera formellt skilda ärenden avgörs först sedan det sista föredragits.

Att flera ärenden sammanförs för gemensamt avgörande är emellertid vanligt när debatt väntas i ärendena. Ofta har en proposition delats mellan flera utskott som efter beredning bordlägger sina betänkanden samtidigt i kammaren just för att ge tillfälle till gemensam debatt och avgörande i ett sammanhang. I sådana fall tillkännager talmannen först att ärendena kommer att debatteras gemensamt och avgöras i ett sammanhang. Därefter föredrar han från föredragningslistan alla de ärenden som omfattas av den gemensamma debatten. Sedan överläggningen i ärendena är avslutad företas ärendena till avgöranden i den ordning som de är upptagna på föredragningslistan. Ett annat exempel på gemensamt avgörande i kammaren av flera olika ärenden i ett utskottsbetänkande

utgör det s. k. dechargebetänkandet från konstitutionsutskottet.

När det gäller punktindelade utskottsbetänkanden har under senare år skett en fortgående förskjutning mot gemensam debatt och gemensamt avgörande av samtliga punkter i betänkandet. Många gånger är debatten på de skilda avsnitten ganska kort med någon enstaka reservation. Tidigare höll man tämligen väl isär debatterna rörande de ofta helt skilda frågor som togs upp i de olika punkterna i punktindelade betänkanden. Olägenheterna för ledamöterna med de täta voteringarna har emellertid lett till att gemensamma debatter anordnas även i åtskilliga sådana fall.

Sammanfattningsvis kan alltså fastslås att i den mån man gör avkall på principen att ett ärende skall avgöras innan nästa föredras så har det föranletts av gemensam debatt i flera ärenden.

Promemoria om s. k. samlade voteringar i andra parlament*Holland*

I andra kammaren i det holländska parlamentet har man under många år tillämpat ett system med samlade voteringar. Systemet infördes främst av praktiska skäl. Man ville göra det möjligt för de ledamöter som inte själva deltar i debatterna att vara frånvarande från kammaren och kunna ägna sig åt andra parlamentariska och/eller politiska aktiviteter inom och utom parlamentsbyggnaderna. En nackdel med systemet är dock att det kan uppmuntra till sådan frånvaro.

En annan fördel med samlade voteringar är vidare att partigrupperna bättre kan överblicka hur man skall rösta i olika delfrågor. Detta har dock lett till att partigrupperna också fått mer tid till att utforma sina röstförklaringar — vilket gör voteringsförfarandet mer utdraget. Röstförklaringar lämnas före varje votering och varje partigrupp medges två minuter för röstförklaring. Om 11 partigrupper skall lämna röstförklaring till flera voteringar kan röstförklaringarna ta mer än en timme i anspråk. Det har föreslagits att röstförklaringarna i stället skall lämnas efter voteringarna men detta förslag har ännu inte genomförts.

Vanligen har man voteringarna vid en fastställd tid. Om ett ärende har debatterats en vecka skjuter man om möjligt upp voteringen till första plenum påföljande vecka, nämligen kl. 14.00 på tisdagar.

En olägenhet med samlade voteringar uppges vara att voteringarna kan bli så komplicerade att allmänheten på läktarna, pressen och till och med ledamöterna kan bli förvirrade. Det har vidare visat sig nödvändigt att göra upp särskilda listor för voteringsordningen. Ibland, när listorna är långa, kan det vara svårt att hålla reda på vad som händer. Ett annat problem är att kammaren ibland frångår dessa listor och ställer upp andra voteringsförslag än som anges i listorna t. ex. byter ut "den som röstar för" mot "den som röstar emot". Nackdelarna med samlade voteringar är dock inte så stora att de inte uppvägs av fördelarna. Voteringssignalens "tyranni" som "kedjar" ledamöterna till kammaren eller till huvudstaden eller t. o. m. till landet och som avbryter utskottssammanträden har minskat i betydande omfattning vilket lett till att ledamöter och utskott kan arbeta mer effektivt.

Västtyskland

Även i förbundsdagen tillämpas förfarandet att samla voteringarna i olika ärenden till en bestämd tidpunkt — avskilt från debatten. Detta förfarande används dock mycket sällan. Det torde ej ha förekommit att man samlat alla voteringar under ett plenum till slutet av plenum.

Enligt 80 § i förbundsdagens arbetsordning skall vid slutet av behandlingen av varje ärende omröstning äga rum. Denna bestämmelse syftar till att säkerställa en logisk behandling av varje ärende. Det skall finnas ett klart samband mellan debatt och beslut.

I vissa fall har man dock valt att förlägga voteringarna i olika frågor till en bestämd tidpunkt på dagen eller i veckan. Det har då rört sig om — åtminstone delvis — kontroversiella omröstningar och om omröstningar då en bestämd pluralitet krävs t. ex. att beslutet skall omfattas av mer än hälften av förbundsdagens samtliga ledamöter. Oftast sker omröstningarna i dessa fall genom namnupprop eller s. k. "Hammelsprung" (de som svarar ja går ut genom en dörr och de som svarar nej genom en annan). Syftet med att förlägga omröstningarna i dessa fall till en fastställd tidpunkt är att om möjligt endast behöva sammankalla alla ledamöter en gång på dagen eller en gång i veckan. I normalfallet befinner sig nämligen inte alla ledamöter i Bonn p. g. a. t. ex. sjukdom eller tjänsteresor. Förbundsdagen vill dock inte gärna tillämpa detta förfarande utan det görs endast undantagsvis. Normalt sker alltså omröstningen i anslutning till debatten vilket gör beslutet klarare för både ledamöter, åhörare och radio- och TV-reportrar.

Nämnas bör att i viktiga kontroversiella frågor bemödar sig Ältestenrat (talmanskonferensen) att organisera debatten så att den avslutas vid en viss bestämd tidpunkt då omröstningen vidtar. Om föredragningslistan upptar flera olika punkter med ett innehållsmässigt samband debatteras först de olika punkterna och därefter sker omröstningarna på samtliga punkter i ett sammanhang.

Schweiz

Enligt art. 36 i arbetsordningen för parlamentet skall beträffande vissa angivna ärenden (grundlagsändringar, federal lagstiftning eller annat federalt beslut) slutomröstning över förslaget göras i varje kammare efter det att frågan behandlats i varje kammare. Sådana slutomröstningar äger enligt uppgift rum på samma dag i de båda kamrarna och samlas för det mesta till slutet av en parlamentssession.

Frankrike

I reglementet för nationalförsamlingen sägs uttryckligt att efter debatten på varje punkt i ett förslag skall omröstning omedelbart följa. Det är således inte möjligt att skjuta upp omröstningen i ett eller flera ärenden till annan tidpunkt. Om man p. g. a. kvorumreglerna inte kan fatta beslut får dock omröstningen skjutas upp till påföljande plenum. Denna regel har dock aldrig tillämpats. Vidare kan regeringen begära att omröstningen i visst ärende inte skall göras på de olika delarna i ett förslag utan göras på förslaget i dess helhet — ett förfarande som innebär ett slags förtroendeförklaring.