

Frågeinstituten som kontrollinstrument

Fyra underlagsrapporter

ISSN 1653-0942

ISBN 978-91-86673-31-4

Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2012

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning.....	3
De svenska frågeinstitutens framväxt och reglering med en internationell utblick	7
1 Inledning	8
2 De sista åren med ståndsriksdagen	9
3 De första stegen mot ett interpellationsinstitut	10
4 Diskussioner om interpellationernas grundlagsenlighet	12
5 Diskussionerna kring införandet av ett dagordningsinstitut	14
6 Kritik och reformdiskussioner	17
7 1938 års reform – införandet av enkla frågor	18
8 Särskilt om frågan om svarsplikt för statsråden	20
9 Behovet av en kortare och mer koncentrerad debatt	21
10 Nya önskemål om reformer	23
11 Fortsatt kritik mot frågeinstitutens funktionssätt; ett första steg mot en frågetimme	25
12 De första egentliga frågestunderna	27
13 Inför enkammarreformen; diskussioner om vilka frågor som var tillåtna	28
14 Grundlagsreformen 1974	30
14.1 Frågeinstituten skrivs in i regeringsformen	30
14.2 Försök till åtgärder mot sena interpellationssvar	31
14.3 Några motionsförslag om förändringar av frågeinstituten	33
14.4 Inskränkningen i vad frågor och svar får avse – KU granskar	35
15 Försöksverksamhet i riksdagen inför nya reformer	36
15.1 En första utvärdering	38
15.2 Permanentande av försöksreglerna	40
16 Nya former av frågor och andra senare reformer	41
16.1 Skriftliga svar under sommaren	41
16.2 Skriftliga frågor för skriftliga svar och muntliga frågor för muntliga svar	42
16.3 Återinförandet av talmannens prövning av interpellationer	43
16.4 Statsministerns frågestund	44
16.5 Interpellationsdebatter under sommaruppehållet	44
17 En internationell utblick	44
17.1 Danmark	45
17.2 Finland	47
17.3 Island	48
17.4 Norge	48
17.5 Frankrike	50
17.6 Tyskland	51
18 Sammanfattning	52

Frågeinstituten i riksdagen	
Användningen av interpellationer och skriftliga frågor under enkammarriksdagen.....	55
1 Inledning.....	56
1.2 Uppdraget	56
1.3 Undersökningens genomförande	56
1.4 Undersökningens utformning	57
1.4.1 Totalundersökning 1971–2010/11	58
1.4.2 Urvalsundersökning 1994/95–2009/10	58
1.4.2 Enkätundersökning våren 2011	60
1.5 Tidigare undersökningar.....	61
2 Frågeinstitutens utveckling 1971–2011	63
2.1 Inledning.....	63
2.2 Den antalsmässiga utvecklingen.....	63
2.3 Möjliga förklaringar till trender och variationer	65
2.3.1 Samhälleliga förklaringsfaktorer	66
2.3.2 Riksdagens arbetsformer	68
2.3.3 Riksdagens sammansättning.....	72
3 Användningen av frågeinstituten 1994–2011	89
3.1 Inledning.....	89
3.2 Vem ställer frågor?	91
3.3 Till vem och om vad?	101
3.4 Hur ser svaren och debatterna ut?.....	113
4 Ledamöter om spörsmålets bakgrund och användning: redovisning av enkätundersökningen	120
4.1 Inledning.....	120
4.2 Spörsmålets bakgrund.....	120
4.3 Spörsmålets användning	124
5 Sammanfattande diskussion och slutsatser	128
5.1 Frågeinstitutens antalsmässiga utveckling.....	128
5.2 Frågeinstitutens funktioner	130
6 Referenser.....	136
Kodningsmanual.....	141
Enkätfrågor.....	148
 Riksdagens frågestunder	
Om användningen av institutet muntliga frågor	151
1 Inledning.....	152
1.1 Om studien	152
1.2 Riksdagens frågeinstitut	152
1.3 Gällande bestämmelser	153
2 Idéer om de muntliga frågornas funktion	156
2.1 Offentligt tryck om frågestundernas funktion.....	156
2.2 Den vetenskapliga litteraturen om frågeinstitutens funktion	158
2.3 Undersökningens utformning	160

3 Vem ställer frågor?.....	162
3.1 Kön, regering/opposition och partitillhörighet	162
3.2 Hierarkisk placering	163
3.3 Ledamöter med osäkra mandat.....	165
4 Vem ställer ledamöterna frågor till?.....	167
5 Vad ställer ledamöterna frågor om?	169
5.1 Utskottsarbetet	169
5.2 Medierna	170
5.3 Aktuella händelser och initiativ.....	171
5.4 Valkretsen	172
5.5 Framtvingande av utfästelser och egna förslag	173
6 Kritiska, berömmande, retoriska och goodwillskapande frågor	175
6.1 Kritiska och berömmande frågor.....	175
6.2 Retoriska och goodwillskapande frågor	176
7 Frågestundernas kontrollfunktion.....	178
7.1 Användningen av kontrollfrågor	179
8 Slutdiskussion	184
Referenslista.....	187
Intervju.....	187
Offentligt tryck.....	187
Litteratur	188

Kontrollens konsekvenser

Om användningen av riksdagens frågeinstitut och Regeringskansliets

arbetsbelastning.....	191
Om studien	192
1 Inledning	193
1.1 Ett organisationsteoretiskt perspektiv.....	194
1.2 Kort om tillvägagångssätt.....	195
2 Relationen mellan riksdagen och Regeringskansliet	197
2.1 Riksdagen och Regeringskansliet.....	197
2.2 Regeringskansliet som organisation.....	198
2.3 Riksdagens frågeinstitut	199
2.3.1 Frågeinstitutets utveckling under enkamartiden.....	200
2.3.2 Riksdagens frågeinstitut idag	202
2.3.3. Antalet frågor och interpellationer	202
3 Att organisera svar på frågor	210
3.1 Regeringens och Regeringskansliets organisering	210
3.1.1 Regeringskansliets beredningsprocess	210
3.2 Tre departements organisering av framtagandet av svar	211
3.2.1 Arbetsmarknadsdepartementet	212
3.2.2 Näringsdepartementet.....	218
3.2.3 Socialdepartementet	224
3.2.4 Sammanfattning – framtagandet av svar vid tre departement	230

4 Frågeinstitutet och arbetsbelastningen i Regeringskansliet	233
4.1 Arbetsbelastningsbegreppet.....	233
4.2 Regeringskansliets medarbetarundersökningar	234
4.3 Tid – en bristvara.....	238
4.3.1 Statsrådets närvaro i kammaren	238
4.3.2 Beredningstid för spörsmål	239
4.4 De olika frågeinstituten och arbetsbelastningen	241
4.4.1 Rätt fråga på rätt bord – om överlämnanden till annat statsråd.....	241
4.4.2 Som man frågar får man svar.....	247
4.4.3 Skriftliga frågor	251
4.4.4 Interpellationer.....	253
4.4.5 Statsrådets svarsförmåga.....	256
4.4.6 Slutsatser och förslag till förändringar.....	262
4.4.7 Muntliga frågestunder.....	264
4.4.8 Fristående debatter.....	267
4.4.9 Tidsgränsernas betydelse för arbetsbelastningen	269
4.5 Frågeinstitutets värde för regeringen och Regeringskansliet	271
4.6 Sammanfattning.....	273
5 Slutsatser	276
Referenser.....	280
Källor.....	280
Litteratur.....	282
Bilaga A: Frågor till Statsrådsberedningen.....	286
Bilaga B: Intervjuguide	288
Bilaga C: Urval av intervjupersoner	290
Urval av departement	290
Bilaga D: Riksdagsordningen 6 kap.	291
Interpellationer	291

De svenska frågeinstitutens framväxt och reglering med en internationell utblick

Jenny Jonasson
Föredragande i konstitutionsutskottet

1 Inledning

Enligt 13 kap. 5 § regeringsformen får en riksdagsledamot framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning. Mer detaljerade bestämmelser, exempelvis om tidsfrister för besvarande av en interpellation eller en fråga, om proceduren för att avgöra om en interpellation eller en skriftlig fråga får framställas eller inte, om debattregler och om frågestunder för besvarande av muntliga frågor, finns i riksdagsordningen.

Interpellationer samt muntliga och skriftliga frågor kallas i dag med ett gemensamt namn för frågeinstituten; tidigare kallades de ofta spörsmålstinstituten. Den nämnda grundlagsbestämmelsen är placerad i regeringsformens 13 kapitel, som behandlar riksdagens kontrollmakt. Dess huvudsakliga funktion anses också i dag vara som ett av riksdagens verktyg för kontroll av och insyn i regeringsarbetet. Parlamentarismen förutsätter att regeringen för att kunna regera är beroende av parlamentets godkännande, eller i vart fall dess tolerans. Av central betydelse för parlamentarismen är därför att varje enskild parlamentsledamot ska kunna ta ställning till om han eller hon fortfarande tolererar regeringen. Detta ställningstagande kan förutsätta ett underlag. Här fyller frågeinstituten, tillsammans med andra inslag i riksdagens kontrollmakt, sin centrala funktion. Genom att ställa frågor till statsråden kan en riksdagsledamot få information och svar på frågor om exempelvis hur regeringen ser på eller tänker agera i en viss fråga.

Under vissa perioder under de första decennierna med ett mer formligt interpellationsväsende sågs det dock inte bara som en del av riksdagens kontrollmakt utan snarare i första hand som ett hjälpmedel för en svag regering i förhållande till en starkare riksdag. Det var också snarare på initiativ av regeringen, snarare än riksdagen, som möjligheterna infördes. En ordning där riksdagsledamöter fick möjlighet att ställa frågor till ett statsråd sågs som en möjlighet för regeringen att föra fram och motivera sin politik och sina beslut, vilket kunde stärka dess ställning i förhållande till riksdagen.

Interpellationer var länge den enda formen av spörsmål. I det följande beskrivs bakgrunden till att ett sådant interpellationsinstitut kom att införas i riksdagen och sedan kom att kompletteras med ett frågeinstitut i olika former. Genomgången sträcker sig från att de första stegen mot ett interpellationsinstitut togs i mitten av 1800-talet till den ordning vi har i dag. Några mindre förändringar infördes så sent som för några år sedan, men den senaste större nyheten kan nog sägas vara när den muntliga frågestunden infördes i mitten av 1990-talet. När Grundlagsutredningen i slutet av 2008 redovisade resultatet av sin samlade översyn av regeringsformen ansågs det inte finnas någon anledning att göra några principiella förändringar i regleringen.¹ I rapporten

¹ SOU 2008:125 s. 286 f.

ges också en internationell utblick där utformningen av frågeinstitutet i några europeiska länder presenteras.

2 De sista åren med ståndsriksdagen

Riksdagsledamöters möjlighet att ställa frågor till statsråden i form av interpellationer infördes första gången med den nya tvåkammarriksdagen 1867. Dessförinnan, under den s.k. fyrståndsriksdagen, hade statsråden inte ens någon generell rätt att närvara eller yttra sig i riksdagen. De hade då bara tillträde till den kammare där de var medlemmar, dvs. i praktiken bara till ridderskapet och adeln. En ledamot av samma stånd kunde därmed bara rikta en fråga till en närvarande annan ledamot som var statsråd. Detta fick dessutom bara göras under en pågående debatt och bara i det ämne som då debatterades. Ville en riksdagsledamot härutöver ställa en fråga eller göra en opinionsyttring till regeringen eller ett statsråd fanns i princip bara möjligheten att väcka en motion i ämnet, och det förekom motioner som till sitt innehåll snarare var att betrakta som interpellationer.² Jämfört med det kommande interpellationsinstitutet var detta dock ett omständligt och långsamt sätt att få till stånd en debatt om en fråga eller att få en upplysning från regeringen.

Under de sista åren innan tvåkammarriksdagen infördes, under 1862–1863 års riksdag, gjordes i Riddarhuset vissa ansatser till något som skulle kunna jämföras med det frågeinstitut som sedan infördes. En riddarhusmedlem hade vid ett tillfälle väckt en motion om försvarsmedel under en utrikespolitisk konflikt. Under debatten uttryckte ledamoten en önskan om ”att herr utrikesstatsministern ville lyfta en liten flik av den slöja, som vilar över denna hemlighetsfulla sak”. Följande dag var utrikesstatsminister Ludvig Manderström i riksdagen och presenterade en proposition och han passade då på att lämna den efterfrågade informationen om det utrikespolitiska läget. Han passade samtidigt på att tala om hur han tyckte att ledamöterna, enligt brittisk modell, borde gå till väga när de ville interpellera ett statsråd. En ledamot som ville begära en upplysning av ett statsråd borde ”på förhand tillkännagiva att han någon viss dag ämnar till den eller den ministern ställa en förfrågan om upplysning i ett visst ämne”. På det sättet skulle ministern i fråga få möjlighet att förbereda sig något och vid behov samråda med övriga statsråd. En vecka senare följdes instruktionerna när en annan ledamot meddelade att han tänkte interpellera sjöminister Baltzar von Platen i ett visst ämne. Två dagar senare ställdes och besvarades frågan i riddarhuset. Något vidare genomslag fick dessa nya rutiner dock inte; under hela det följande riksmötet, det sista innan tvåkammarriksdagen infördes, ställdes ingen motsvarande fråga på detta sätt till ett statsråd.

² Bruzewitz, Axel, Interpellationsinstitutet, i Sveriges riksdag, Historisk och statsvetenskaplig framställning, Band XV (s. 479–533), Stockholm 1938, s. 479.

3 De första stegen mot ett interpellationsinstitut³

Även om interpellationsinstitutet grundlagsfästes först 1949 infördes det i praxis redan 1867 vid den första tvåkammarriksdagen. Att detta skedde brukar tillskrivas den dåvarande justitieministern Louis De Geer. Vid en debatt i första kammaren 1867 beklagade sig flera riksdagsledamöter över att flera statsråd inte var närvarande för att besvara framställda anmärkningar. Dagen därpå, den 23 januari 1867, förklarade De Geer med anledning av dessa klagomål att statsråden på grund av andra tjänsteåligganden inte alltid kunde befinna sig i kammaren och att detta kunde förväntas inträffa även i fortsättningen. Han rekommenderade därför att man skulle åstadkomma och underlätta en kommunikation mellan regering och riksdag. En ledamot som ville ha ett svar i kammaren av ett statsråd skulle därför, enligt De Geer, på samma sätt som i många andra länder, tillkännage sin avsikt att vid ett kommande sammanträde i kammaren framställa en sådan fråga. Det aktuella statsrådet skulle då närvara, höra frågan och meddela när han avsåg att besvara den. ”Kammarens värdighet och rådgivarnes ställning” förutsatte nämligen, enligt De Geer, att svaret inte lämnades oöverlagt. Statsrådet skulle därför få veta frågan i förväg för att göra de utredningar och efterforskningar som behövdes för att ge ett lämpligt svar. Senare samma dag framförde han sitt förslag i andra kammaren, som mot alla former omedelbart” på framställning av herr talmannen beslöt att gå den av hans excellens herr justitiestatsministern uttalade önskan till mötes”.

De Geer lämnade senare ytterligare anvisningar om hur interpellationsinstitutet skulle utformas genom att direkt till kammarprotokollet diktera vissa regler. Interpellationerna fanns sålunda inte reglerade i den nya riksdagsordningen, än mindre i regeringsformen, och De Geers regler, som innebar att tre kammarsammanträden behövdes för varje interpellation och därmed var relativt omständliga, kom inte alltid att följas. Interpellationen skulle anmälas vid ett sammanträde, framställas och avhöras vid ett andra sammanträde och slutligen besvaras vid ett tredje. Hans initiativ och anvisningar spelar emellertid en stor roll i utvecklingen av ett frågeinstitut och uppfattades som en uppmuntran att ta det i bruk.

Lika stor betydelse, om inte större⁴, hade Per Axel Bergström, ledamot av andra kammaren 1867–1878 och sedermera bl.a. justitieminister. I en debatt om motioner som rörde antagandet av en arbetsordning för andra kammaren, ansåg Bergström att rätten att framställa ”interpellationer utom den allmänna dagordningen” borde regleras och att det var en brist att det saknades motioner om detta. Hans förslag på reglering, inspirerad av en motsvarande dansk bestämmelse i arbetsordningarna för landstinget och folketinget där, innebar

³ Framställningen i detta avsnitt bygger i huvudsak på uppgifter i Brusewitz, a.a., och André, Nils, Interpellationer och enkla frågor, i Samhälle och riksdag, Band II (s. 201–260), Almqvist & Wiksell 1966.

⁴ Brusewitz, a.a., s. 482.

att ”en ledamot, som vill framställa en sådan interpellation, bör vid ett förutgående sammanträde ingiva interpellationen skriftligen och med ett bestämt innehåll till talmannen, som meddelar interpellationen till vederbörande minister och upptager den på dagordningen; dock torde en sådan interpellation icke få framställas utan kammarens samtycke, vilket, om det erfordras, bör bestämmas genom omröstning utan föregående överläggning.” Faktum är att om man jämför detta förslag med de regler som vuxit fram genom åren och som gäller enligt riksdagsordningen i dag, är skillnaderna små. Interpellationer ska även i dag upprättas skriftligen och ha ett bestämt innehåll, det är visserligen i dag talmannen som i ett första skede bestämmer om en interpellation ska få framställas, men för inte så länge sedan var det kammaren. Talmannen ska, om interpellationen tillåts, överlämna den till vederbörande statsråd.

Per Axel Bergström var ledamot av det enskilda utskott som fick i uppdrag att utarbeta andra kammarens arbetsordning, och hans förslag kom att praktiskt taget oförändrat tas in i den nya arbetsordningens 21 §. Regleringen genomfördes emellertid inte utan protester. Många kritiker ville över huvud taget inte reglera interpellationsinstitutet i arbetsordningen eftersom det inte var grundlagsfäst, utan ansåg att det endast borde utvecklas i praxis. Invändningar gjordes också mot grundlagsenligheten i att förbjuda överläggning vid kammarens beslut om godkännande av en interpellation. Med minsta möjliga marginal antogs dock till slut Bergströms förslag.

Även i första kammaren fanns ett motstånd mot att reglera interpellationsrätten i ordningsstadgan så länge den inte hade sin grund i grundlagen. En sådan reglering ansågs mot denna bakgrund heller inte bindande, vare sig för kammarledamöterna eller för statsråden. Två motioner om reglering väcktes dock, den ena med andrakammarregleringen som modell och den andra med De Geers anvisningar. Det tillfälliga utskott som hade i uppgift att utarbeta första kammarens arbetsordning delade egentligen den uppfattningen att föreskrifter om interpellationsrätten inte borde tas in i arbetsordningen utan i riksdagsordningen, som då var grundlag, men stannade ändå vid att tillstyrka den motion som byggde på De Geers föreslagna ordning, möjligen för att den inte ansågs medföra några egentliga olägenheter. Tillstyrkandet var dock så svagt att kammaren beslutade att inte anta förslaget. Detta resulterade i att interpellationsinstitutet var oreglerat i första kammaren (och förblev så ända till 1912, då samma bestämmelser som gällde i andra kammaren infördes i första kammarens ordningsstadga).

En effekt av att interpellationsmöjligheten bara följde av praxis var att förfarandet varierade mycket vid olika interpellationers framställning och besvarande. Ibland tillämpades ett förfarande som påminde om det som De Geer hade föreslagit. Andra gånger gick man helt formlöst till väga; interpellanten kontaktade själv statsrådet, meddelade sin fråga och avtalade till och med en tid för debatten i kammaren. Med denna formlösa ordning blev inte interpellationens godkännande föremål för kammarens prövning. I den motion som 1912 ledde till att andrakammarreglerna infördes även i första kammarens

ordningsstadga, anfördes bl.a. att det fanns ett behov av att ge interpellationsrätten mer fasta och auktoritativa former så att den kunde göras effektivare och utbildas till "ett modernt vapen i den konstitutionella striden".

Bestämmelsen i de båda kamrarnas arbetsordningar hade efter detta följande lydelse, som skilde sig åt endast beträffande ett ord:

Äskar utom dagordningen (första kammaren: föredragningslistan) ledamot att få till konungens rådgivare framställa spörsmål, avlämna detsamma skriftligen uppställt och av bestämt innehåll; kammaren beslute, utan föregående överläggning, huruvida spörsmålet må framställas eller icke. I förra händelsen låte talmannen vederbörande rådgivare ofördröjligen av spörsmålet undfå del.

4 Diskussioner om interpellationernas grundlagsenlighet

En reglering i riksdagsordningen, som då alltså var grundlag och som omfattade båda kamrarna, infördes inte förrän 1949. Det fördes dessförinnan en diskussion om i vilken utsträckning interpellationsrätten faktiskt hade stöd i eller ens var förenlig med grundlagen. Riksdagsordningens 52 § föreskrev en rätt för alla ledamöter att "till protokollet tala fritt och utlåta sig", men denna rätt gällde bara "alla frågor som under överläggning komma och om lagligheten av allt, som inom kammaren sig tilldrager", dvs. rätten att framställa interpellationer skulle med stöd av denna bestämmelse inte gälla generellt utan bara i frågor som redan var föremål för kammarens överläggning. Försök gjordes också, utan större framgång, att härleda interpellationsrätten från ledamöternas motionsrätt och statsrådets rätt att delta i kammarens överläggningar. Å andra sidan kom man heller inte fram till att det i grundlagarna fanns något som hindrade ett interpellationsinstitut. På en punkt var tveksamheten om interpellationsrättens förenlighet med grundlagarna dock mest påtaglig. Enligt de redovisade bestämmelserna i ordningsstadgorna, skulle kammaren "utan föregående överläggning" besluta om en interpellation skulle få framställas eller inte. I båda kamrarna framfördes invändningar om att denna bestämmelse stred mot ledamöternas rätt enligt 52 § riksdagsordningen att yttra sig om "lagligheten av allt, som inom kammaren sig tilldraga". När bestämmelsen infördes i första kammarens ordningsstadga 1912 hade till och med den ledamot som motionerade i saken valt att i motionens förslag utesluta just detta förbud. Han kom till slut dock att acceptera överläggningsförbudet.

Frågan om interpellationernas sakliga innehåll och i vilken utsträckning en interpellation kunde vägras på grund av sitt ämnesval har också varit föremål för diskussion. Någon särskild föreskrift om detta fanns inte. Den dåvarande bestämmelsen i § 90 regeringsformen, som gällde generellt och inte bara interpellationer, ansågs emellertid kunna innebära inskränkningar i vad en interpellation kunde handla om. Bestämmelsen innebar att frågor om exempelvis ämbets- eller tjänstemäns till- och avsättande, regerings- eller dom-

stolsbeslut, enskilda medborgares förhållanden eller verkställighet av lagar§ inte fick bli föremål för riksdagens, kamrarnas eller utskottens överläggning och prövning. Vid ett tillfälle nekade också talmannen en interpellation med hänvisning till denna bestämmelse. Vid ett annat vägrade ett statsråd med samma hänvisning att besvara en interpellation. I någon större utsträckning torde dock inte bestämmelsen ha hämmat interpellationsrätten. Många interpellationer rörde tvärtom frågor som omfattades av § 90, exempelvis förvaltningsåtgärder av olika slag, men den egentliga frågan till statsrådet var även i sådana fall ofta mer allmänt formulerad; det konkreta ärendet utgjorde snarare en bakgrund till frågan och nämndes i motiveringen.

Jämförelser kan här göras till dagens bestämmelse i 13 kap. 5 § regeringsformen, enligt vilken en interpellation eller fråga ska gälla en angelägenhet som rör statsrådets tjänsteutövning. Denna begränsning innebär att frågor till statsrådet inte får gälla exempelvis förvaltningsmyndigheters eller domstolars åtgärder eller beslut i enskilda ärenden. Frågan till statsrådet får i sådana fall bara gälla vilken befattning statsrådet har tagit eller borde ha tagit med ärendet eller med de föreskrifter som varit aktuella i handläggningen eller avgörandet av ärendet. En fråga om inställningen till behovet av en lagändring mot bakgrund av exempelvis ett domstolsavgörande hindras heller inte av bestämmelsen. Däremot är det inte möjligt att fråga statsrådet om han eller hon anser att ett visst myndighets- eller domstolsbeslut är korrekt. I detta avseende framstår de begränsningar i interpellationsrätten som följde av § 90 som jämförbara med dem som gäller i dag. Däremot var det enligt den förra regeringsformen förbjudet att framställa interpellationer eller på annat sätt göra föremål för kammarens överläggningar frågor om enskilda regeringsbeslut, medan detta i dag omfattas av rätten att framställa interpellationer eller frågor, eftersom ett regeringsbeslut som ett statsråd har deltagit i anses ingå i dennes tjänsteutövning.⁵ På samma sätt som förr är exempelvis ett myndighetsbeslut i ett enskilt ärende sannolikt ofta den egentliga orsaken till att en interpellation och en fråga ställs, men ärendet får bara utgöra bakgrund till en mer generell utformad fråga.

Även om spörsmålsinstitutet, till en början endast i form av interpellationer, infördes och utvecklades under den senare halvan av 1800-talet som har beskrivits, dröjde det innan det kom att användas i någon större omfattning. Interpellationsbenägenheten var till en början liten i båda kamrarna, men särskilt blygsam var den i den första kammaren. Där förekom flera år utan en enda interpellation, och fram till så sent som 1916 hade antalet interpellationer per år aldrig överstigit fem. I andra kammaren framställdes något fler interpellationer, men även här var det i början endast fråga om en handfull per år, före 1906 aldrig fler än sju per år. Som en jämförelse till dessa siffror kan nämnas att det under riksmötet 2009/10 framställdes 498 interpellationer och 1 036 skriftliga frågor, vilket dessutom innebar en tydlig minskning jämfört med de närmast föregående åren. Från 1906 och framåt märks en tydlig ök-

⁵ SOU 1972:15 s. 208.

ning i antalet framställda interpellationer i andra kammaren: från att ha legat på en nivå om 4–7 per år framställdes under perioden 1906–1916 som minst fem och som mest 21 interpellationer per år. Under perioden 1917–1920 framställdes som minst 16 och som mest 42 interpellationer per år.

5 Diskussionerna kring införandet av ett dagordningsinstitut

Den påtagliga förändringen i antalet interpellationer brukar förklaras med en ökad politisk kamp mellan konservativa och liberaler. Särskilt från liberalt håll framhölls interpellationsinstitutet som ett parlamentariskt kontrollinstrument, och som sådant fick det ytterligare betydelse i och med den praxis som utvecklades med s.k. massinstämmanden. För att ge uttryck för sitt stöd till exempelvis något som hade yttrats i en debatt i kammaren, kunde en ledamot ställa sig upp och därigenom markera ett instämmande. När många ledamöter gjorde detta samtidigt talade man om massinstämmanden. Detta skedde vid ett par tillfällen i anslutning till inlägg i interpellationsdebatter. Som ett exempel kan nämnas när 70 ledamöter instämde i ett par starkt kritiska inlägg under en interpellationsdebatt med statsminister Karl Staaff 1906. Året därpå avslutades en debatt med att interpellanten beklagade att debatten inte kunde avslutas med en votering, men han sade sig våga hoppas på att om en sådan kunde företagas, skulle andra kammaren med överväldigande majoritet dela hans åsikt. Detta inlägg följdes av 46 instämmanden.

På detta sätt kom man att skapa ett alternativ till det s.k. dagordningsinstitut som många hade velat ha i Sverige men som aldrig infördes. Dagordningsinstitutet, som fanns i bl.a. Frankrike, innebar att parlamentet avslutade en interpellationsdebatt med att ge uttryck för någon form av ställningstagande. Namnet kommer sig av att besvarandet av interpellationer låg utanför parlamentets dagordningar, dvs. föredragningslistor. När en debatt med anledning av en interpellation ansågs avslutad, beslutade kammaren att återgå till dagordningen. Detta beslut kunde vara enkelt, dvs. endast ett konstaterande av att man återgick till föredragningslistan, eller motiverat, där kammaren gav uttryck för ett ställningstagande eller en uppfattning i anslutning till interpellationen. De motiverade dagordningarna innehöll ofta uttalanden om regeringens eller en enskild ministers handlande. Dessa uttalanden kunde både avse handläggningen av den fråga som interpellationen hade gällt och innebära ett önskemål om den framtida politiken. Särskilt betydelsefulla var de dagordningar som uttryckte förtroende för eller misstroende mot regeringen eller en minister. Dagordningsbegreppet kom bl.a. i Frankrike att utvecklas så att det avsåg rätten att fälla omdömen om regeringen eller en minister, oavsett om det förelegat ett samband med en interpellation eller inte.

I Sverige fördes länge en diskussion om att införa ett dagordningsinstitut, och flera motioner om detta väcktes i riksdagen. Det bör i detta sammanhang också erinras om att möjligheten för riksdagen att uttala en misstroendeför-

klaring mot regeringen då ännu inte fanns; den infördes först 1969. En utredning tillsattes 1934, sedan riksdagen 1931 bifallit en motion om detta.⁶ Ett svenskt dagordningsinstitut hade redan flera gånger begärts i motioner. Konstitutionsutskottet hade avstyrkt dessa med motiveringen att ett dagordningsinstitut stod i strid med regeringsformens övriga bestämmelser om ansvarsutkrävande och inskränkningar i vad riksdagens överläggningar och beslut fick omfatta. Utskottet hade dessutom konstaterat att det visserligen inte bara fanns negativa erfarenheter från de länder som hade ett dagordningsinstitut, men att de länder där institutet ”medfört en del goda verkningar beträffande gestaltningen av de parlamentariska förhållandena” hade andra förutsättningar med avseende på författningens allmänna karaktär, de politiska traditionerna, partiförhållandena och folklynnets (!). I utlåtandet från 1931 gav utskottet uttryck för en fortsatt skeptisk hållning, men ansåg att eftersom det inte kunde bestridas att ett dagordningsinstitut kunde bidra till bättre klarhet i frågan om förhållandet mellan riksdagen och regeringen, borde frågan förutsättningslöst utredas.

Utredningen utfördes av professorn i statsvetenskap Herbert Tingsten, som i betänkandet Utredning angående införande av ett dagordningsinstitut m.m. (SOU 1935:21) dock stannade för att avstyrka ett införande av ett sådant institut i Sverige. Utredningens resonemang kan sammanfattas på i huvudsak följande sätt.

Grundmotivet för införandet av ett dagordningsinstitut är att det anses finnas ett behov av att kunna klargöra det allmänna förhållandet mellan riksdagen och regeringen genom ett ställningstagande från riksdagen, som inte behöver vara kopplat till en viss sakfråga. Dagordningsomröstningen blir ett medel att fastställa om regeringen har majoritetens förtroende; om så inte är fallet ska den avgå. Ett sådant resonemang förutsätter enligt Tingsten att förhållandena motsvarar vad han kallar en klassisk parlamentarisk teori. I Sverige brukar det dock normalt inte vara fråga om en fixerad majoritet respektive minoritet i riksdagen, som denna teori utgår ifrån. Regeringsmakten innehas ofta av en eller flera partier i minoritetsställning. Förhållandet mellan regeringen och riksdagen kan vidare förete fler nyanser än enbart förtroende eller bristande förtroende, såsom avvaktande neutralitet eller tolerans. Själva resonemanget om riksdagens ”allmänna inställning” till regeringen blir därför oklar. Riksdagens hållning till regeringen skiftar oavbrutet, allteftersom denna vidtar åtgärder och lämnar förslag. Med förhållandet mellan riksdagen och regeringen måste därför enligt Tingsten avses relationen mellan riksdagsmajoritetens och regeringens uppfattningar i aktuella sakfrågor. Om dessa sakfrågor, exempelvis förslagen i en proposition, accepteras kan regeringen fungera. Om åsiktsskillnaderna blir för stora avgår regeringen.

Det gjordes ibland gällande att dagordningsinstitutet skulle innebära en förändring av parlamentarismen, i riktning mot den klassiska teorins idealbild. Det var dock, enligt Tingsten, föga sannolikt att införandet av en viss

⁶ Motion FK 209 och KU:s utlåtande nr 13.

form för riksdagens viljeyttringar gentemot regeringen skulle kunna tvinga partierna till fasta koalitioner och därmed skapa förutsättningar för en förändring av det parlamentariska systemet. Utländska erfarenheter talade heller inte för att detta blir effekten av ett dagordningsinstitut. Tvärtom hade dagordningsinstitutet inte visat sig spela någon avsevärd roll för parlamentarismens allmänna inriktning i fråga om exempelvis framtvingandet av klara ställningstaganden eller bildandet av majoritetsregeringar.

Sammanfattningsvis kunde det enligt utredningen antas att införandet av ett dagordningsinstitut skulle öka friktionen mellan riksdagen och regeringen. Riksdagen kan avslå eller ändra ett regeringsförslag utan att regeringen för den skull behöver se sig tvungen att avgå, men en motiverad dagordning med kritik av regeringen skulle kunna uppfattas som en kvalificerad form av parlamentariskt ansvarsutkrävande som framkallar en regeringskris. Ett dagordningsinstitut skulle kunna ge upphov till ett taktiskt parlamentariskt beteende som enligt utredningen inte skulle stärka förtroendet för regimen. Utredningens slutsats blev att avstyrka ett svenskt införande av ett dagordningsinstitut.

Trots att ett dagordningsinstitut aldrig infördes i Sverige hade det alltså utvecklats en praxis som innebar att man i främst andra kammaren i praktiken kom mycket nära ett sådant institut. I anslutning till en interpellationsdebatt kunde en ledamot konstatera att det visserligen inte var möjligt med en votering i den fråga som hade debatterats. Om det hade varit möjligt skulle ledamoten dock ha föreslagit det ena eller andra ställningstagandet. Om detta inlägg åtföljdes av massinstämmanden åstadkomma vad som brukar kallas ett "hypotetiskt dagordningsinstitut". Detta kunde givetvis användas av båda sidor i kammaren, och för att visa både stöd och kritik. Andra kammaren hade 1908 debatterat regeringens politik i Ålandsfrågan, och kammaren önskade avsluta debatten med en parlamentarisk demonstration. Karl Staaff framställde ett hypotetiskt dagordningsförslag där han uttryckte sin och vad han menade var kammarens tillfredsställelse med regeringens politik, och detta stöddes av 143 ledamöter i instämmanden. Ett likartat inlägg från högersidan med motsatt innebörd stöddes av 44 instämmanden. Tekniskt sett innebar inte dessa instämmanden någon votering, men väl i praktiken en möjlighet att göra en politisk markering för att demonstrera ett stöd eller bristande stöd för regeringens politik. På liknande sätt användes s.k. partiledardeklarationer som ett verktyg för att framföra en opinionsyttring i samband med debatter i olika frågor, inte bara vid behandlingen av interpellationer. Även partiledardeklarationer kunde kombineras med massinstämmanden och fick därmed i praktiken närmast formen av förtroende- eller misstroendeförklaringar i viktiga frågor. På detta sätt markerades främst under första världskriget olika uppfattningar, eller enighet, i konstitutionella respektive utrikespolitiska frågor. Användningen av det hypotetiska dagordningsinstitutet avstannade därefter, för att på nytt alltså aktualiseras i början av 1930-talet, då främst i debatten om förändringar i det parlamentariska systemet, vilket resulterade i Tingstens utredning. Frågan återkom i Författningsutredningens betänkanden inför den partiella

författningsreformen 1969. Utredningen föreslog dock i stället att man skulle införa möjligheten till misstroendeförklaring.⁷

6 Kritik och reformdiskussioner

Interpellationsinstitutet kom på detta sätt att utvecklas under decennierna kring det förra sekelskiftet, och antalet framställda interpellationer ökade något. Mot slutet av 1920-talet blev det dock föremål för kritik och reformförslag. Man ansåg att institutet var för byråkratiskt, långsamt och ineffektivt. För den riksdagsledamot som ville ha snabba upplysningar från regeringen eller skapa debatt och parlamentarisk kontroll i en dagsaktuell fråga erbjöd inte interpellationsinstitutet ett effektivt verktyg, främst på grund av de långa svarstiderna eller, ännu värre, att svar helt kunde utebli. Debatterna som följde när ett svar väl lämnades var dessutom väldigt långa och upplevdes som tråkiga och oinspirerande, särskilt som statsråden ofta bara läste upp långa svar från ett skriftligt manus.

Två motioner väcktes redan 1928 med förslag på reformer och grundlagsfästande av interpellationsinstitutet. I den ena motionen, av Ivar Andersson⁸ föreslogs att interpellationsinstitutet skulle kompletteras med en variant av frågestund på så sätt att man avsatte tid en viss dag i veckan då frågor kunde ställas till och besvaras av statsråden. I den andra motionen, av ledamöterna Thulin, Pauli och Ljunglund,⁹ föreslogs att det skulle införas en skyldighet för ett statsråd att besvara en interpellation inom tio dagar. Detta var en av de nämnda motionerna som också begärde införandet av ett dagordningsinstitut i Sverige (se ovan). Ingen av motionerna bifölls dock. Konstitutionsutskottet ansåg att det inte fanns något behov av att grundlagsfästa interpellationsinstitutet. Jämförelser med andra länder, där en sådan grundlagsreglering fanns, var heller inte rättvisande. Utskottet pekade bl.a. på att ett interpellationssvar i länder utan motsvarighet till vår offentlighetsprincip kunde vara det enda sättet för parlamentsledamöter att få information och att institutet därmed fyllde en annan funktion än hos oss.¹⁰ En intressant aspekt med dessa två motioner från 1928, vilket dessutom representerade en uppfattning och debatt som rådde vid denna tid, är att de båda syftade till att genom ett reformerat och utbyggt interpellationsinstitut stärka regeringens ställning i förhållande till riksdagen. I regel syftar ju parlamentariska kontrollmedel tvärtom till att stärka folkrepresentationen i förhållande till regeringen, och både ett dagordnings- och ett interpellationsinstitut kan göra det möjligt för missnöjda riksdagsledamöter att tydligt markera kritik mot regeringen. Men den kan också göra det möjligt för regeringen och dess anhängare att presentera sin politik

⁷ SOU 1967:26 s. 174 f.

⁸ Motion AK 1928:421.

⁹ Motion FK 1928:245.

¹⁰ KU:s utlåtande 1928:18, s. 3.

eller att föreslå en förtroendeomröstning man tror sig vinna, som på motsvarande sätt skulle markera ett stöd för regeringens politik.

Ivar Anderson låg tillsammans med Gösta Bagge, båda från Högerpartiet, också bakom en motion 1938 som kom att leda till den reform som bl.a. innebar en utvidgning av spörsmålsinstitutet med enkla frågor. Reformen berörs nedan. Motionärerna kritiserade även denna gång interpellationsväsendets ineffektiva funktionssätt och de långa svarstiderna. De efterlyste snabba, raka upplysningar om statsrådets uppfattning i omdiskuterade frågor eller deras avsikter och planer i övrigt och föreslog som en lösning att ett system med enkla frågor skulle införas. Vidare föreslogs på nytt att interpellationsinstitutet skulle regleras i grundlagen.¹¹ Konstitutionsutskottets majoritet¹² förordade i och för sig den föreslagna reformen i sak, men tog även nu avstånd från en reglering i grundlag. I stället hänvisade utskottet till respektive kammars ordningsstadga, där interpellationsinstitutet hittills var reglerat. Konstitutionsutskottet hade emellertid inte behörighet att bereda frågor om ändringar i ordningsstadgorna. För detta måste kamrarna i stället tillsätta enskilda utskott. En minoritet bestående av fyra socialdemokrater reserverade sig mot en utbyggnad av interpellationssystemet på det sätt som hade föreslagits. De ansåg att systemet med enkla frågor innebar ett komplicerat inslag i det parlamentariska arbetet, och de såg framför allt svårigheter med frågan om ledamöters rätt att yttra sig efter ett svar på en enkel fråga.

7 1938 års reform – införandet av enkla frågor

Konstitutionsutskottets ställningstagande innebar att kamrarna endast kunde lägga utlåtandet till handlingarna. Det ledde emellertid till att nya motioner väcktes där det begärdes att enskilda kammarutskott skulle tillsättas i båda kamrarna, med uppgift att utvidga spörsmålsinstitutet genom nödvändiga ändringar och tillägg i ordningsstadgorna. Motionerna byggde till stor del på den utredning som hade bifogats konstitutionsutskottets utlåtande och innehöll förslag till reglering av en ordning med enkla frågor som i allt väsentligt kom att motsvaras av kammarbesluten.¹³

Interpellationsinstitutet hade hittills reglerats i de båda kamrarnas ordningsstadgor med marginellt olika lydelse. Eftersom framställandet av en interpellation ansågs vara varje kammars enskilda angelägenhet, och inte riksdagens gemensamma, ansåg man att föreskrifterna inte heller därefter skulle få finnas i de regler som var gemensamma för båda kamrarna utan i respektive kammars ordningsstadga. De fick nu emellertid identisk utformning. Den gemensamma benämningen för interpellationer och det nya institutet enkla frågor blev ”spörsmål i ämne utom föredragningslistan”. Uttrycket spörsmål hade dessförinnan enbart avsett interpellationer, ett begrepp som

¹¹ Motion AK 1938, nr 233.

¹² KU:s utl. 1938 nr 10.

¹³ Bl.a. motion FK 1938 nr 299 och AK 1938 nr 433.

först nu uttryckligen fördes in i ordningsstadgorna. I fråga om interpellationerna gjordes bara den ändringen att det uttryckligen föreskrevs att dessa skulle vara försedda med en ”särskild motivering”. Härutöver kodifierades den praxis som gällde kammarens beslut i frågan om en interpellation skulle få framställas eller inte.

Den stora nyheten var i stället att systemet med enkla frågor (”enkla frågor för upplysningars inhämtande”) infördes. En sådan fråga skulle vara ”skriftligen uppställd av bestämt innehåll utan att vara försedd med motivering”. Frågan skulle lämnas till talmannen som, utan att kammaren tog ställning till frågans tillåtlighet, omgående skulle låta vederbörande statsråd få del av den. Talmannen skulle sedan i samråd med statsrådet, om denne meddelade att han avsåg att besvara frågan, bestämma en dag då svaret skulle avlämnas i kammaren. Skillnaden mellan interpellationer och enkla frågor beskrevs i korthet så att frågornas syfte var att få information medan interpellationernas syfte var politiskt¹⁴, dvs. snarare att skapa debatt i en politiskt laddad fråga.

I motionerna hade det föreslagits att man skulle införa en slags frågedag, dvs. en viss dag varje eller varannan vecka till vilken svaren på de enkla frågorna kunde koncentreras. Detta förslag kan också kopplas till det missnöje som rådde med att interpellationer besvarades alltför sent av regeringen, ibland så sent att frågan hade hunnit bli inaktuell när svaret väl lämnades och ibland t.o.m. inte besvarades alls. Införandet av enkla frågor motiverades ju just med behovet av att skapa möjligheter för att snabbt och effektivt få svar och upplysningar. För att med de enkla frågorna i viss mån råda bot på detta föreslogs dels att man skulle införa ett särskilt tillfälle för svarslämnande, dels att man skulle införa en skyldighet för regeringen att svara inom en viss tid. Varken utskotten eller kamrarna tog i sak ställning till frågan om en viss svarsdag utan hänvisade till att talmannen hade en möjlighet att verka för en sådan koncentration om det ansågs vara en fördel, när han i samråd med statsråden bestämde tid för besvarande.¹⁵ Det förutsattes också vid de enkla frågornas införande att de skulle besvaras med största möjliga skyndsamhet. Regeringen lät meddela att den avsåg att tillmötesgå önskemålet om snabba svar genom att varje onsdag besvara de frågor som hade lämnats in till kamrarnas kanslier senast på måndag eftermiddag. Så blev det också som regel. Ibland kunde svaret dröja något, exempelvis på grund av att vederbörande statsråd var bortrest eller att svaret krävde en mer omfattande utredning, men som regel lämnades svaren utan något större dröjsmål. I andra kammaren gjordes 1943 en genomgång som visade att svaren i genomsnitt hade lämnats sju dagar efter det att frågan ställdes. Däremot fortsatte interpellationssvaren att vara fördröjda. Regeringen menade att dröjsmålen ofta berodde på att frågan krävde en noggrann utredning inom ett departement eller en myndighet och att riksdagen skulle vara mer betjänt av ett klarläggande svar än ett innehållslöst.¹⁶ Vid en motsvarande genomgång av interpellationssvaren 1943,

¹⁴ Konstitutionsutskottets utlåtande 1938, nr 10, pm bilagd utlåtandet, s. 12.

¹⁵ FK:s respektive AK:s enskilda utskotts utlåtande 1938 nr 1, s. 7.

¹⁶ FK 1941:51, s. 8 f.

konstaterades att svaren lämnades i genomsnitt ca 40 dagar efter det att interpellationen framställdes. Det förekom dock också, exempelvis med interpellationer som framställdes med anledning av viktiga, dagsaktuella händelser, att svaret lämnades relativt omgående.

8 Särskilt om frågan om svarsplikt för statsråden

En många gånger omdebatterad fråga, både tidigare och senare, var om det skulle föreskrivas en skyldighet för regeringen att besvara interpellationer och frågor och att göra detta inom en viss tid. Detta hade begärts i en av motionerna redan 1928, och när den nya ordningen med bl.a. enkla frågor från 1938 skulle genomföras framfördes detta i både motioner och interpellationer.¹⁷ I samband med att de nya bestämmelserna infördes konstaterade de båda kammarnas enskilda utskott att en svarsplikt, oberoende av om detta ansågs lämpligt, inte kunde föreskrivas utan en grundlagsändring. Under åren som följde på reformen till och med ökade andelen interpellationer som inte besvarades alls. Detta kan ha berott på att regeringen under det kritiska läget under andra världskriget inte öppet ville diskutera frågor av utrikespolitisk natur, samtidigt som just detta läge möjligen gav upphov till att fler frågor än vanligt framställdes av riksdagen. Antalet framställda interpellationer ökade under krigsåren; 1943 framställdes exempelvis 105 interpellationer, mot 46 under 1939. Statsminister Per Albin Hansson var emot en formaliserad svarsplikt.¹⁸ Han menade att eftersom de enkla frågorna inte först godkändes av kammaren och interpellationerna godkändes efter vad han menade endast en slentrianmässig prövning, skulle en svarsplikt för regeringen förutsätta att det först skapades garantier mot att olämpliga frågor framställdes. Dessutom kunde det enligt Per Albin Hansson ofta finnas en anledning till att en fråga lämnades obesvarad; frågan kanske exempelvis fick sitt svar i en proposition eller så kunde utrikespolitiska hänsyn göra det olämpligt och kanske till och med skadligt för landets intressen att diskutera ämnet i kammaren. Med dessa reservationer ansåg han att frågor och interpellationer skulle besvaras, och han rent av uppmanade ledamöterna att framställa spörsmål: "Fråga gärna. Jag skall gärna svara, så långt det kan svaras. Det är icke på allt som det kan svaras."¹⁹ En praxis utvecklades som innebar att om regeringen avsåg att inte besvara en fråga eller interpellation, skulle den frågande ledamoten informeras om anledningen.

¹⁷ FK 1941 nr 306 och 332.

¹⁸ Bl.a. FK 1938:37, s. 150 och FK 1941:51, s. 10.

¹⁹ AK 1940 B:18, s. 17.

9 Behovet av en kortare och mer koncentrerad debatt

En annan särskilt omdiskuterad fråga var vad som skulle gälla för den debatt som kunde uppstå när ett statsråd hade lämnat sitt svar på en interpellation eller enkel fråga. Denna fråga var föremål för många diskussioner under utvecklingen och framväxten av spørsmålsinstitutet. Ett av problemen med den dåvarande interpellationsordningen var ju, vid sidan av att svaren ofta uteblev eller dröjde, att debatten när ett svar väl lämnades blev väldigt lång och upplevdes som otillgänglig och föga inspirerande. Förslag väcktes ofta om att införa begränsningar i debattreglerna för att förkorta och koncentrera debatterna, så också när det gällde de nyinförda enkla frågorna. Eftersom detta av många ansågs innebära inskränkningar i riksdagsledamöternas grundlagsskyddade rätt att yttra sig i kammaren, var diskussionerna kring möjligheten och lämpligheten i att utan grundlagsändring införa debattbegränsningar långvariga och livliga.

Vad gäller interpellationerna gällde redan en ordning som innebar att det inte fick bli debatt i frågan om en interpellation fick framställas eller inte, men däremot en oinskränkt rätt för ledamöter, även andra än interpellanten, att yttra sig efter interpellationssvaret. Någon ändring i detta avseende genomfördes inte i 1938 års reform. Inte heller när det gällde den nya ordningen med enkla frågor togs det i ordningsstadgorna in några föreskrifter som begränsade riksdagsledamöternas yttranderätt, varför några formella debattregler inte infördes. Det förekom också att det blev ett replikskifte efter frågesvaret och även att andra än frågeställaren ingrep i debatten. I praktiken innebar en sådan situation att en enkel fråga kunde ge upphov till en debatt som i omfattning snarast motsvarade en interpellationsdebatt. De enskilda utskott som i respektive kammare beredde ärendet uttalade att det skulle vara önskvärt med "en viss återhållsamhet i yttranderättens begagnande" när en fråga besvarades som haft som sitt enda eller huvudsakliga syfte att inhämta ren information.²⁰ Motsatsvis kan detta läsas så att utskotten ansåg att debatten med anledning av andra typer av frågor skulle få vara mer fri. Många ledamöter avstod också från att göra inlägg i debatter med anledning av ett svar på en enkel fråga. Debatten kom därmed att inskränka sig till ett replikskifte mellan endast frågeställaren och statsrådet. Det var som sagt dock inte alldeles ovanligt att även andra ledamöter än frågeställaren begärde ordet.

Vid en debatt i andra kammaren 1939, när frågeställaren lämnade ett mycket långt svar till det svarande statsrådet, anförde ledamoten Erik Fast att ordningen med de enkla frågorna hade byggt på lojalitet och gott omdöme hos kammarledamöterna och att han inte tvivlade på att kammaren tämligen enhälligt skulle bifalla en motion om de enkla frågornas avskaffande, om yttrandefriheten skulle utnyttjas på ett liknande sätt i framtiden.²¹ Vid ytterligare

²⁰ FK:s respektive AK:s enskilda utskotts utlåtande nr 1, 1938.

²¹ AK 1939:8, s. 7.

en omfattande debatt i andra kammaren året därpå väddade ledamoten Anders Råstock till konstitutionsutskottet att ta initiativ till debattrestriktioner eftersom de långa debatterna enligt honom hade urartat till "cirkus". Efter en omfattande debatt 1944 med anledning av en enkel fråga ansåg Erik Fast, som tidigare hade varit emot debattrestriktioner, att det knappast skulle gå att fortsätta med frågeinstitutet utan en reglering av rätten att yttra sig i debatten. Han påpekade också att institutet enkla frågor inte var avsett för frågor av allmänpolitiskt intresse.²²

Talmannen kunde också ingripa för att försöka förhindra en omfattande debatt i anslutning till ett frågesvar. Det förekom att talmannen försökte förbjuda ledamöter som hade lämnat in en enkel fråga av vad som bedömdes vara alltför politisk karaktär att förändra den till en interpellation. Det ska även ha förekommit, i vart fall i andra kammaren, att talmannen, när många talare anmält sig efter ett frågesvar, erinrat om att det varit fråga om en enkel fråga och inte en interpellation, att han bitt anmällda talare att frivilligt avstå från sitt inlägg eller rent av, att han valt att inte se eller höra när någon försökt begära ordet.²³

En källa till inspiration när de enkla frågorna infördes hade givetvis varit de livliga och uppmärksammade frågetimmarna i det engelska underhuset. Ambitionen var nog aldrig att kopiera dessa till de svenska kamrarna, snarare att åstadkomma någon slags mellanform mellan de svenska interpellationsdebatterna och de engelska frågetimmarna. I en debatt 1939, när den första enkla frågan i andra kammaren besvarades, uppgav Erik Fast, som då var ledamot av konstitutionsutskottet och ordförande i det enskilda utskott som hade berett reformförslagen, att man hade tänkt sig att 20–30 frågor skulle besvaras på en timme, vilket tyder på en förhoppning om ett livligt utnyttjat frågeinstitut. Statistiken för de första fem åren efter att de enkla frågorna infördes visar emellertid att det som mest under ett och samma år, det första efter reformen, framställdes drygt 50 enkla frågor totalt i de båda kamrarna. När de enkla frågorna introducerades sjönk antalet interpellationer. Antalet enkla frågor minskade dock markant efter de första åren. Som exempel kan nämnas att det under 1939 års lagtima riksdag framställdes totalt 53 enkla frågor, varav 19 i första kammaren och 34 i andra. Redan 1941 framställdes endast totalt 22 enkla frågor (10 i första kammaren och 12 i andra). Antalet steg något de närmast följande åren, men fortsatte att vara lägre än de första åren efter reformen. Samtidigt som antalet enkla frågor sjönk, ökade antalet framställda interpellationer tydligt åter. Jämförelsen med de engelska frågetimmarna återkom ett drygt decennium senare i bl.a. motioner, vilket berörs nedan.

Sammanfattningsvis innebar det nya institutet enkla frågor att en möjlighet till snabbare och effektivare informationsinhämtning skapades för riksdagens ledamöter. Man önskade ett forum för ett snabbt besvarande av korta, raka

²² AK 1944:18, s. 13.

²³ Håstad, Elis, Interpellationer och enkla frågor. Kring praxis efter 1938 års reform, i Statsvetenskapliga studier, Almqvist & Wiksell, 1944 (s. 357–396), s. 380.

frågor som inte skulle behöva tyngas av den byråkratiska och omständliga ordning som kommit att gälla för interpellationerna. Formellt skilde sig de enkla frågorna från interpellationerna genom att de förra inte skulle vara försedda med en särskild motivering och inte skulle godkännas av kammaren innan de överlämnades till vederbörande statsråd.

De enkla frågorna som infördes genom reformen kan alltså inledningsvis sägas ha fått ett förhållandevis positivt mottagande i och med att detta frågeinstitut relativt ofta valdes av ledamöterna under de första åren. Ganska snart avtog dock de enkla frågorna i antal, som visats ovan. Det sätt på vilket både enkla frågor och interpellationer besvarades utsattes också för fortsatt kritik. Svaren, framför allt på interpellationer men i viss mån även på frågor, utgjordes ofta av långa skriftliga utläggningar som lästes upp i kammaren av det svarande statsrådet. Debatten blev på detta sätt enligt kritiken både långsam och tråkig att lyssna till och svår för andra än den lilla kretsen av redan insatta att intresseras av. Om interpellationssvaren dessutom, vilket var vanligt, lämnades vid ett arbetsplenum kunde de på grund av sin längd kraftigt försena behandlingen av kammarens övriga ärenden. Kritiken gällde också vad som ansågs vara en oklar gräns mellan interpellationer och enkla frågor.

10 Nya önskemål om reformer

En utredning som tillsattes 1943, med uppdrag att se över vissa frågor om riksdagens arbetsformer, lämnade året därpå vissa förslag på hur man kunde råda bot på de olägenheter som följde av de långa fråge- och interpellationsdebatterna.²⁴ I första hand föreslogs att besvarandet av interpellationer och enkla frågor, i den mån detta kunde befaras dra ut på tiden och försena behandlingen av övriga ärenden, skulle förläggas till andra sammanträden i kamrarna än arbetsplenumen. Om man dessutom lade besvarandet av interpellationer respektive enkla frågor på olika dagar, kunde enligt utredningen möjligen en tydligare gränsdragning mellan dessa olika frågeinstitut underlättas. Det var vidare enligt utredningen angeläget att interpellationssvaren lämnades på ett sådant sätt och under sådana former att åhörarnas intresse för den behandlade frågan skulle väckas. Det angavs inte hur detta skulle ske men möjligen antydde härigenom att den kritiserade uppläsningen av färdigskrivna långa svar borde upphöra. Slutligen ville utredningen understryka att svaret på en enkel fråga inte borde få ge upphov till en allmän debatt i frågan, eftersom detta enligt utredningen stred mot frågeinstitutets egentliga syfte.

Utredningens förslag genomfördes aldrig, och de upplevda problemen togs på nytt upp av 1946 års riksdagsarbetsutredning.²⁵ En av de frågor som återkom var den om begränsningar i kammarledamöternas yttrandefrihet i kamrarna, både vad gäller allmänt för kammardebatter och specifikt för frågeinsti-

²⁴ SOU 1944:8 Riksdagens arbetsformer, s. 47.

²⁵ SOU 1947:79 Betänkande med förslag angående riksdagens arbetsformer och därmed sammanhängande frågor.

tuten. Vad gäller det senare konstaterade utredningen, som bl.a. hade i uppdrag att föreslå åtgärder för att komma till rätta med kamrarnas ökande arbetstid, att den svenska riksdagens ledamöter i en internationell jämförelse hade en synnerligen fri yttranderätt och att det i många andra parlament förekom olika typer av debattrestriktioner. I vissa parlament var den tid under vilken en ledamot fick yttra sig begränsad till ett visst antal minuter, i andra fall är det redan från början bestämt att en och samma talare inte får yttra sig i samma fråga mer än ett visst antal gånger. Ytterligare exempel på debattrestriktioner var att en kammare i förväg kunde bestämma hur lång tid som totalt fick ägnas åt varje enskild fråga och att talmannen eller ett visst antal ledamöter kunde begära att en debatt tvångsavslutades. Utredningen ansåg inte att det i Sverige fanns något större behov av ingripande debattrestriktioner. Restriktioner i form av tvångsavslutande, beslut i förväg om hur lång en debatt skulle få vara eller begränsningar i antalet tillåtna anföranden från samma ledamot i en enskild fråga avfärdades eftersom man ansåg att de inte behövdes och att de dessutom stred mot den grundlagsfästa yttrandefriheten. Däremot fanns det enligt utredningen ett behov av att införa begränsningar i anförandenas längd. På talmannens förslag skulle därför kammaren mot slutet av en debatt som blivit långdragen, om det ansågs finnas behov av det, kunna besluta att alla anföranden därefter skulle begränsas till ett visst antal minuter. En sådan inskränkning ansågs av utredningen inte strida mot yttrandefriheten enligt 52 § riksdagsordningen; alla ledamöter skulle fortfarande ha rätt att yttra sig, även om begränsningar gjordes i hur länge de fick tala.

När det särskilt gällde interpellationer konstaterade kommittén vilka förslag som hade lämnats några år tidigare beträffande bl.a. val av dag för interpellations- och frågedebatterna samt problemen med att interpellationssvaren gavs på ett så "onjutbart och svårfattligt sätt".

Kommittén föreslog att en särskild dag i veckan, primärt fredagar, skulle reserveras för svar på interpellationer och enkla frågor. Vidare rekommenderades att långa interpellationssvar inte skulle föredras i sin helhet utan som en muntlig sammanfattning av de viktigaste punkterna. Det fullständiga svaret skulle i tryckt form delas ut till kammarledamöterna före debatten – till interpellanten i god tid före. Kommittén föreslog vidare att det i god tid skulle meddelas på riksdagens anslagstavlor när en interpellation skulle besvaras. Kommittén föreslog även att en interpellationsdebatt formellt skulle förklaras avslutad av talmannen när alla anmälda talare haft ordet, detta för att undvika vad som beskrevs som en många gånger förbryllande övergång från en interpellationsdebatt till föredragningslistans efterföljande ärenden.

När det gällde de enkla frågorna ville kommittén understryka att frågans svar inte borde följas av en debatt. Eftersom det ibland dock kunde vara önskvärt med ett meningsutbyte även efter att en enkel fråga besvarats ville man inte helt förbjuda debatter. Huvudregeln borde dock enligt kommittén vara att så länge inte talmannen eller kammaren beslutade något annat, skulle endast frågeställaren och det svarande statsrådet ha rätt att yttra sig efter svaret på en enkel fråga. Här kom alltså för första gången ett konkret förslag

på inskränkningar i ledamöternas rätt att yttra sig i kammaren. För att detta skulle vara möjligt föreslog kommittén ändringar i 52 § riksdagsordningen – som stadgade att alla ledamöter hade rätt att yttra sig i kammaren i frågor som ”under överläggning komma och om lagligheten av allt, som inom kammaren sig tilldrager” – som möjliggjorde för kamrarna att i sina ordningsstadgor föreskriva inskränkningar i yttranderätten i samband med interpellationer och enkla frågor.²⁶ Slutligen föreslog kommittén att interpellations- och frågeinstitutet skulle grundlagsfästas genom en reglering i riksdagsordningen.

11 Fortsatt kritik mot frågeinstitutens funktionssätt; ett första steg mot en frågetimme

Förslagen om begränsningar i debattreglerna för enkla frågor beslutades av riksdagen 1949. Redan samma år tog dock andra kammarens talman upp de fortsatta problemen med det stora antalet interpellationer och den arbetsbelastning som dessa orsakade regeringskansliet. Han ansåg att många av dessa interpellationer skulle kunna få ett mycket enklare och snabbare svar om det infördes en s.k. frågetimme efter engelsk eller norsk modell. Liknande tankar framfördes i några motioner 1950. De båda kamrarnas beredningsutskott höll med om problemen men ansåg inte att ändringar i ordningsstadgorna var nödvändiga. När det särskilt gällde de enkla frågorna ansåg utskotten att det viktigaste var att svaren lämnades snabbt; både talmän och statsråden borde medverka till att frågor som lämnades in senast på fredagen skulle besvaras på tisdagen följande vecka. Statsminister Tage Erlander åtog sig att medverka till den föreslagna ordningen, med reservation för att vissa frågor kunde göra noggrannare undersökningar nödvändiga. Några år senare kvarstod dock fortfarande kritiken kring hur frågeinstitutet fungerade i praktiken. Kritiken gällde främst att enkla frågor alltför ofta valdes för spörsmål som på grund av sin omfattning eller politiska karaktär hellre borde ha framställts som interpellationer. Även statsråden kritiserades för att lämna för omfattande svar även på de enkla frågorna, så att syftet med frågeinstitutet förfelades; meningen var ju att de enkla frågorna skulle användas för att få snabba och effektiva svar och att debatten skulle bli livaktigare och ge en snabbare belysning av aktuella frågor. Ett dilemma kan sägas ha legat i att konstitutionsutskottet ansåg debattrestriktioner var uteslutna utan grundlagsändringar. En livligare och mer intresseväckande debatt under frågornas besvarande förutsatte dock möjligen att ett stort antal frågor togs upp, vilket i sin tur hade krävt en effektiv tidsbegränsning för att inte debatterna skulle ta alldeles för lång tid och därmed förlora i intresse.

I en motion 1954 gjordes gällande att interpellations- och frågeinstitutet hade kommit att missbrukas, att många av spörsmålen saknade allmänt intres-

²⁶ SOU 1947:79 Angående riksdagens arbetsformer, s. 52.

se och att besvarandet av interpellationer och frågor tog mycket tid i anspråk hos departement och ämbetsverk på bekostnad av bl.a. propositionsskrivande. Rätten att framställa interpellationer och enkla frågor borde enligt motionären inskränkas, och i vart fall borde möjligheten för förenklade svar utredas.²⁷

Konstitutionsutskottet höll visserligen med om att de utredningar som gjordes inom regeringskansliet för att besvara interpellationer och enkla frågor kunde ta tid från annat viktigt arbete, men ansåg att rätten för riksdagens ledamöter att framställa interpellationer eller frågor var av så stor betydelse för den parlamentariska kontrollen att den inte fick inskränkas.²⁸ Däremot ansåg utskottet att det kunde gå att förenkla svaren genom att göra dem kortare och mer direkta, och att ett muntligt svar, för att göra debatterna mer livfulla, lämpligen kunde lämnas endast i form av en sammanfattning av huvudpunkterna i det fullständiga, ofta skriftliga svaret. För att undvika att ett spørgsmål som borde framställas som en enkel fråga i stället framställdes som en interpellation, och tvärtom, rekommenderade utskottet vidare att ledamöterna först samrådde under hand med talmannen i denna fråga.

Utskottet övervägde också, när det gällde besvarandet av de enkla frågorna, en viss anpassning till ett system med frågetimme enligt norsk och brittisk modell. Systemet innebar att i regel en timme i veckan skulle anslås till besvarande av korta frågor utan motivering, som lämnats in skriftligen några dagar i förväg. Efter statsrådets svar skulle ledamöten ha rätt att ställa en tilläggsfråga. Efter statsrådets svar på denna skulle dock replikskiftet med anledning av frågan vara avslutat. Utskottet konstaterade att frågetimmen i Norge i regel sändes i radio och att den, kanske därför, hade vunnit stor publicitet och popularitet. Utskottet menade att systemet i den svenska riksdagen i vissa avseenden kunde anpassas efter denna modell och därmed också i viss mån efter vad som ursprungligen hade avsetts med de enkla frågorna. Talmännen och statsråden kunde sålunda komma överens om att frågorna skulle besvaras bara några få dagar efter att de framställts och dessutom på regelbundet återkommande tider en viss veckodag. Vidare ansåg utskottet att både frågeställaren och det svarande statsrådet, för att öka intresset för debatterna, frivilligt borde begränsa sina inlägg till högst två eller tre minuter. Någon formell begränsning i ledamötens yttranderätt ansågs däremot inte önskvärd och inte heller förenlig med riksdagsordningen. Den ordning som utskottet förordade antogs kunna öka intresset för frågedebatterna och bättre motsvara vad som varit avsett för de enkla frågornas besvarande. Om de rekommenderade frivilliga debattrestriktionerna inte skulle komma att iaktas meddelade utskottet i förväg att grundlagsändringar kunde komma att övervägas.

Konstitutionsutskottets förslag ledde till få förändringar – i första kammaren, som under 1955 års riksdag endast hade åtta framställda och besvarade enkla frågor, inga alls. I andra kammaren gjordes vissa ansträngningar för att få till stånd en regelbunden frågestund, ofta vid veckans minst arbetstyngda arbetsplenum. Interpellationsdebatter förlades ofta till ett bordläggningsple-

²⁷ Motion FK:101.

²⁸ Konstitutionsutskottets utlåtande nr 19, 1954, s. 24 f.

num eller ett särskilt interpellationsplenum. Någon egentlig frågestund av norsk eller brittisk modell blev det dock knappast, främst på grund av det begränsade antalet frågor och av att inläggen, trots önskemål om återhållsamhet, var så långa att de snarare liknade inlägg i interpellationsdebatter. Eftersom även ett spørsmål som framställdes i den enkla frågans form ofta kunde vara mer omfattande än en ”enkel fråga för upplysningars inhämtande” kvarstod nog osäkerheten kring skillnaden mellan de olika spørsmålsinstituten.²⁹

Konstitutionsutskottets uttalanden från 1954 aktualiserades på nytt några år senare när talmanskonferensen 1959 påminde om dem och underströk utskottets rekommendationer om frivilliga tidsbegränsningar så att varje inlägg bara skulle vara i två eller tre minuter. Detta kan dock inte heller denna gång sägas ha fått någon egentlig effekt, vare sig på antalet frågor, som fortfarande var litet, eller på inläggens längd. Resultatet blev att antalet enkla frågor fortfarande inte räckte för att skapa en frågetimme av snabba och korta debatter samt att den debatt som uppstod efter de frågor som faktiskt framställdes var för långa och därigenom inte så intresseväckande som man sett framför sig.

12 De första egentliga frågestunderna

Talmanskonferensen behandlade 1964 på nytt frågeinstituten och behovet av reformer. Följande fyra krav måste enligt talmanskonferensen uppfyllas för att tankarna på en egentlig frågestund skulle kunna förverkligas: 1. frågorna skulle användas endast för att få upplysningar eller påkalla åtgärder, inte för principdiskussioner, 2. svaret skulle lämnas vid ett särskilt avsatt sammanträde, 3. alla frågor som hade lämnats in senast tre dagar före detta sammanträde skulle besvaras, och 4. både frågeställaren och statsrådet skulle respektera önskemålet om en begränsning av inläggen till två–tre minuter. Med regeringen träffades sedan överenskommelser om formerna kring frågestunden som tog hänsyn till talmanskonferensens krav.

De första frågestunderna hölls i båda kamrarna den 21 april 1964. Enligt överenskommelsen skulle frågestunderna ta högst en timme och äga rum på tisdagar i båda kamrarna, dock inte samtidigt, eftersom det ju kunde hända att ett statsråd skulle besvara frågor i både första och andra kammaren. Frågorna skulle lämnas till talmannen senast kl. 10.00 på fredagen veckan innan och sättas upp på särskilda förteckningar – andra kammarens förteckningar innehöll frågans lydelse, första kammarens endast frågans ämne – som skulle anslås i riksdagshuset senast på måndagen kl. 15.00. Kammarkanslierna skulle senast måndag eftermiddag underrättas om ett statsråd inte avsåg att besvara en fråga, exempelvis för att svaret krävde en mer omfattande utredning eller för att statsrådet var förhindrad att närvara vid frågetimmen. Redan vid nästa års riksdag justerades överenskommelsen så, att frågorna för att besva-

²⁹ Andrén, a.a., s. 228.

ras på tisdagens frågestund skulle ha lämnats in senast föregående torsdag kl. 14.00. Det skapades också en möjlighet för talmännen att frånga den inbördes talarordning som annars gällde mellan statsråden, dels för att vid behov gruppera fråge- och interpellationssvar efter vilka frågor de berörde, dels för att möjliggöra för ett statsråd att lämna den ena kammaren för att bege sig till den andra. Frågestunderna i de båda kamrarna hade nu nämligen sådana starttider att andra kammarens frågestund började medan den första kammarens fortfarande pågick.

Antalet framställda interpellationer och enkla frågor ökade i främst andra kammaren men livaktigheten i debatten kring frågornas svar blev inte vad förespråkarna hade hoppats. Vid avslutningen av 1965 års vårsession, således ungefär ett år efter den första frågestunden, sade talmannen följande i sitt avskedsord till andra kammaren, vilket kanske kan ses som en recension av hur reformen hade gått: "Erfarenheterna av frågestunderna har varit övervägande goda, men debatternas karaktär av korta frågor och svar har stundom gått förlorad genom talarnas, i och för sig naturligtvis berömvärda, grundlighet i argumenteringen."

13 Inför enkammarreformen; diskussioner om vilka frågor som var tillåtna

Samtidigt som frågeinstituten på detta sätt utvecklades genom en praxis med frågestunder pågick en annan diskussion som rörde interpellationer och enkla frågor. Författningsutredningen, som hade i uppdrag att göra en samlad översyn av demokratins funktionsproblem och genomföra en modernisering av författningen, behandlade frågan i sitt slutbetänkande.³⁰ Frågan gällde förhållandet mellan den dåvarande bestämmelsen i § 90 regeringsformen och frågeinstituten och i vilken utsträckning regeringsformens bestämmelse hindrade ett fullständigt utnyttjande av frågeinstituten som en del i riksdagens kontroll av regeringen.

Frågeställningen väcktes redan tidigare och byggde på uppfattningen att bestämmelsen i § 90 innebar ett ålderdomligt sätt att se på förhållandet mellan riksdagen och regeringen som inte längre gällde. I bestämmelsen stadgades att det under riksdagens, utskottens eller kamrarnas "överläggning och prövning" inte annat än som följde av grundlag fick komma frågor om tjänstetillsättningar, domstolsavgöranden, enskildas förhållanden m.m. Oenighet rådde visserligen om tolkningen av bestämmelsen och om hur stora inskränkningar i riksdagens överläggningsfrihet den faktiskt innebar. Den strängaste tolkningen menade att förbudet mot "överläggningar" innebar ett förbud mot all diskussion i de ämnen som anges. Den motsatta tolkningen innebar att "överläggningar och prövning" måste läsas ihop, så att endast överläggningar inför beslut träffades av förbudet, vilket skulle innebära att överläggningar i frågor

³⁰ SOU 1963:17, Sveriges statsskick, del 2.

som inte skulle leda fram till ett beslut var tillåtna. I praxis hade bestämmelsen något kompromissartat kommit att tillämpas så, att exempelvis enskilda regeringsbeslut kunde användas som en belysande bakgrund till en interpellation eller fråga; däremot fick inte i frågan avkrävas ett svar om själva ärendet eller beslutet.

I bl.a. två motioner 1956 gjordes gällande att bestämmelsen hindrade en utveckling av frågeinstitutet och att det statsskick som utvecklats förutsatte att riksdagen utan begränsningar kunde ta ställning till hur regeringsmakten utövades.³¹ I motionerna begärdes en ändring av § 90 regeringsformen så att riksdagen gavs möjlighet att fritt överlägga om regeringsmaktens avgöranden och åtgärder samt om lagars och andra författningars tillämpning. I en annan motion samma år³² begärdes att § 90 helt upphävdes eftersom den alltför mycket inskränkte rätten att genom interpellationer och enkla frågor kritisera regeringens åtgärder. Konstitutionsutskottet gav motionärerna rätt i sak och konstaterade att de hade visat exempel på att § 90 "under senare tid hindrat en sådan kritik av regeringens åtgärder som i ett parlamentariskt statskick bör vara tillåten." En revision av bestämmelsen var därför enligt utskottet påkallad. Den översyn av regeringsformen som då redan genomfördes av Författningsutredningen kunde enligt utskottet dock knappast kunna undgå att omfatta frågan om en revision av § 90 regeringsformen och borde inte föregripas, varför motionerna avstyrktes.³³

Författningsutredningen behandlade som sagt mycket riktigt frågan i betänkandet från 1963. Utredningen ansåg att rätten för riksdagsledamöter att framställa interpellationer och enkla frågor, som man dock ansåg nu i stället borde heta spörsmål, skulle kvarstå och även i fortsättningen vara grundlagsreglerad. Utredningen konstaterade vidare att den moderna parlamentarismens syn på förhållandet mellan riksdag och regering bl.a. innebär att en av riksdagens centrala uppgifter är att utöva kontroll över regeringen. Eftersom frågeinstitutet är en del av denna kontrollmakt, låg det enligt utredningen i sakens natur att frågeinstitutet skulle få avse regeringsmaktens åtgärder eller underlåtenhet att vidta åtgärder. Den enda begränsning som borde få finnas var enligt utredningen att frågorna inte fick avse ärenden som "omedelbart gäller enskild person eller enskild sammanslutning". Med hänsyn till frågeinstitutets karaktär av politiskt kontrollmedel borde frågorna bara få avse förhållanden som regeringen eller ett statsråd kan anses ansvara för eller där ett ingripande från regeringens sida kunde anses naturligt. Med tanke på den självständiga och oberoende ställning som domstolarna, och i viss mån även förvaltningsmyndigheterna, intar i förhållande till riksdagen och regeringen, borde frågor enligt utredningen inte avse konkreta domstols- eller myndighetsavgöranden. Däremot skulle sådana konkreta fall även i fortsättningen kunna användas som belysande exempel och bakgrund, exempelvis till en

³¹ Motion FK:57 och AK:81.

³² Motion AK:215.

³³ Konstitutionsutskottets utlåtande nr 3, 1956, s. 14.

fråga om regeringens allmänna praxis i liknande frågor eller statsrådets uppfattning i frågan om behovet av lagändringar.³⁴

Genomgången hittills visar att gällande rätt, innan den nya regeringsformen antogs 1974, kortfattat kan beskrivas på följande sätt. En riksdagsledamot kunde framställa spörsmål till ett statsråd i ett ämne utom föredragningslistan. Ett sådant spörsmål kunde vara antingen en interpellation eller en enkel fråga för upplysningars inhämtande. Både interpellationer och enkla frågor skulle vara skriftliga och av ett bestämt innehåll. Interpellationer, men inte enkla frågor, skulle vara försedda med en motivering och måste godkännas av riksdagen innan de fick framställas. När enkla frågor besvarades rådde debattrestriktioner medan yttranderätten, även för andra ledamöter än interpellanten, i princip var fri vid besvarandet av interpellationer. En saklig begränsning i vad ett spörsmål fick avse fanns i § 90 regeringsformen, som dock gällde generellt och inte bara spörsmål. Frågor om bl.a. till- eller avsättandet av ämbetsmän, beslut av förvaltningsmyndigheter och enskilda medborgares förhållanden fick inte komma under riksdagens överläggning och prövning. Denna bestämmelse tillämpades beträffande spörsmålen så att exempelvis ett myndighetsärende inte fick vara föremål för spörsmålet i sig, men däremot utgöra en bakgrund eller ett exempel till en mer allmän diskussion.

14 Grundlagsreformen 1974

14.1 Frågeinstituten skrivs in i regeringsformen

Frågan om vad som skulle få omfattas av frågeinstituten återkom även i Grundlagberedningens betänkande,³⁵ som presenterade förslagen till det som kom att bli 1974 års regeringsform. En utgångspunkt för beredningen var att ministrarna skulle svara inför riksdagen för hela sin ämbetsutövning. Det borde därför inte finnas något hinder att ta upp enskilda regeringsärenden till granskning genom en interpellation eller fråga. Den granskning av regeringen som genomförs av konstitutionsutskottet och som gäller ministrarnas ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning strävar efter att vara teknisk-administrativ snarare än politisk. Om området för frågeinstituten var snävare definierat, skulle man enligt beredningen riskera att motverka denna strävan. Med andra ord, om en mer politiskt inriktad kontrollfråga inte fick göras till föremål för interpellationer eller frågor, riskerade man att den i stället gjordes som en granskningsfråga för KU, vilket skulle stå i strid med önskemålen för utskottets granskning. Beredningens förslag innebar därför att interpellationer eller frågor skulle gälla ministerns hela ämbetsutövning. Andra myndigheters åtgärder och avgöranden i enskilda ärenden fick inte göras till föremål för frågeinstituten, annat än om frågan avsåg vilken befattning ministern hade

³⁴ SOU 1963:17, del 2, s. 463 f.

³⁵ SOU 1972:15 Ny regeringsform, ny riksdagsordning.

tagit eller borde ha tagit med ärendena eller med de föreskrifter som reglerar handläggningen av dem.³⁶

Grundlagberedningen underströk, liksom Författningsutredningen, frågeinstituten karaktär av politiskt kontrollmedel och ansåg också att en bestämmelse om dem borde tas in i regeringsformen, närmare bestämt i dess kapitel om kontrollmakten. Deras största betydelse låg i de möjligheter de gav riksdagen till bl.a. information, debatt och kritik av regeringen. Särskilt interpellationsformen ansågs ha intresse från allmänpolitisk synpunkt. Beredningen var emellertid kritisk dels till den sammanblandning som alltjämt tycktes göras i valet mellan interpellationer och enkla frågor, närmare bestämt att interpellationsformen ofta användes för en fråga som hade lämpat sig bättre som enkel fråga, och tvärtom, dels till att de dåvarande reglerna inte möjliggjorde en tillräcklig begränsning av den tid som lades ned på frågans besvarande.³⁷

Mot bakgrund av de brister som beredningen hade funnit med hur frågeinstituten fungerade utarbetades i en arbetsgrupp inom beredningen 1971 en promemoria med en modell över ett reformerat frågeinstitut delvis efter norskt mönster, med tre former av frågor: interpellationer, enkla frågor och frågor försedda med en kortare motivering. En interpellation skulle få ställas endast om den stöddes av minst tio ledamöter. I remissbehandlingen av promemorian framfördes bl.a. kritik mot att denna senare begränsning i rätten att framställa en interpellation riskerade att hindra välmotiverade interpellationer. Enighet rådde dock om att de olika frågeinstituten inte alltid användes konsekvent och i enlighet med intentionerna. Beredningen stannade för att slutligen föreslå ett stadgande med karaktären av en rekommendation att använda interpellationsformen bara i frågor av större allmänt intresse. Vidare föreslog beredningen att en nyframställd interpellation skulle kopieras och delas ut till ledamöterna innan den anmäldes i kammaren där den skulle bordläggas en gång. Detta syftade till att göra riksdagens prövning av om interpellationen skulle tillåtas mer reell. Ett tredje förslag avsåg de enkla frågorna, som beredningen ville kalla endast ”frågor”, vilka skulle föras med en kortare inledande förklaring. Avsikten med detta förslag var att främja en ökad användning av frågeformen – det ansågs fortfarande vara ett problem att interpellationsformen ofta valdes för frågor som hade passat bättre i den enkla frågans form.

14.2 Försök till åtgärder mot sena interpellationssvar

En tidigare ofta diskuterad fråga återkom även i Grundlagberedningens betänkande, nämligen den om problemet med försenade interpellationssvar. Liksom många utredningar och motionärer dessförinnan konstaterade beredningen att interpellationer ofta gäller dagsaktuella politiska frågor och att de om svaret dröjer alltför länge riskerar att förlora sin aktualitet. I detta sam-

³⁶ a. bet. s. 208.

³⁷ a. bet. s. 287 f.

manhang diskuterades om regeringen och enskilda statsråd skulle vara skyldiga att besvara interpellationer och enkla frågor. Något förslag om svarsplikt lämnades inte heller av denna kommitté, men däremot ett förslag som innebar att den tillfrågade ministern inom fyra veckor antingen skulle besvara interpellationen eller meddela kammaren varför svaret uteblev eller försenades. Med detta kunde man också enligt beredningen vinna att interpellationer som framställdes i början av ett riksmöte inte dröjde kvar obesvarade ända till det redan hårt belastade slutet av riksmötet. Inte heller borde en obesvarad interpellation skjutas upp till nästa riksmöte, varför beredningen föreslog att en interpellation som inte besvarats under det riksmöte då den framställdes skulle förfalla. Även detta förslag kunde enligt beredningen antas få den positiva effekten att inte för många interpellationer samlades obesvarade i slutet av ett riksmöte, eftersom ledamöterna sannolikt skulle försöka framställa sina interpellationer i god tid före riksmötets slut. De skulle annars riskera att interpellationen förföll utan att statsrådet ens behövde motivera varför svaret dröjde eller uteblev. Dessutom föreslogs att en ledamot som framställde en interpellation efter utgången av april skulle behöva motivera varför den inte framställdes tidigare och att begränsningen i hur många anföranden frågeställaren får hålla i samband med att en fråga besvaras slopades. I anslutning till det senare förslaget ansåg beredningen att man i gengäld hårdare kunde begränsa anförandenas längd.

Det kan i detta sammanhang i korthet noteras att när konstitutionsutskottet under riksmötet 1980/81, inom ramen för sin granskning av regeringen, gjorde en allmän genomgång av spörsmålsinstitutens funktionssätt, kunde utskottet konstatera att så gott som alla interpellationer och frågor besvarades, trots att det inte förelåg någon svarsplikt. Denna utveckling tillskrevs, när det gällde interpellationerna, den nämnda fyraveckorsregeln. Denna regel medförde också, enligt utskottet, att andelen interpellationer som besvarades inom fyra veckor nu var avsevärt större än före 1975. Utskottet drog slutsatsen att fyraveckorsregeln i realiteten hade kommit att uppfattas som en stark rekommendation både att besvara interpellationerna och att göra det före utgången av tidsfristen.³⁸

Regeringens förslag överensstämde med beredningens i dessa delar.³⁹ Konstitutionsutskottet konstaterade att de ändringsförslag som lämnats av Grundlagberedningen framför allt var föranledda av en önskan att få till en ökad användning av frågorna i förhållande till interpellationerna. Även utskottet ville understryka vikten av att partigrupperna verkar för en rationellare användning av frågeinstituten. Några följdmotioner hade väckts med anledning av propositionen – där det bl.a. begärdes att beslutet om huruvida en interpellation ska få ställas eller inte skulle fattas av talmannen i stället för av kammaren och att meddelandet från ett statsråd att ett interpellationssvar uteblir eller dröjer skulle få följas av debatt – varav de flesta avstyrktes av utskottet. Ett motionsyrkande tillstyrktes dock: att talmannen borde samråda

³⁸ Bet. KU 1980/81:25 s. 20.

³⁹ Prop. 1973.90 s. 427 f.

inte bara med statsrådet utan även med interpellanten inför beslutet om när en interpellation skulle besvaras.⁴⁰

14.3 Några motionsförslag om förändringar av frågeinstitutet

I en motion från den allmänna motionstiden under riksmötet 1978/79 föreslogs att ett statsråd i vissa fall skulle kunna besvara en fråga endast skriftligen. Enligt motionären var det visserligen en positiv utveckling att främst antalet frågor hade ökat avsevärt, men detta innebar samtidigt att statsrådets arbetstid i allt större omfattning bands till riksdagens frågestunder. Konstitutionsutskottet menade att frågeinstitutet var ett viktigt led i riksdagens kontrollmakt och att en begränsning i riksdagsledamöternas möjligheter att få till stånd en debatt med ett statsråd i en aktuell politisk fråga skulle leda till en inskränkning i kontrollmakten. Utskottet avstyrkte därför motionen men ville inte utesluta att frågeinstitutets praktiska tillämpning kunde behöva ses över i framtiden.⁴¹ Ett motionsyrkande med liknande innehåll väcktes i en motion under det följande riksmötet men konstitutionsutskottet lämnade även nu ett liknande svar. Utskottet erinrade dessutom om att det hade tillsatts en arbetsgrupp inom utskottet med uppgift att se över frågor om riksdagens arbetsformer. Några initiativ med anledning av motionen ansågs därför inte påkallade varför motionen avstyrktes.⁴²

Bakgrunden till båda dessa motionsyrkanden var att främst antalet frågor hade ökat markant. I ett annat sammanhang, inom ramen för konstitutionsutskottets granskning av regeringen, presenterade utskottet en sammanställning av antalet frågor och interpellationer under olika riksmöten efter enkammarreformen 1971.⁴³ Av denna sammanställning framgick att antalet interpellationer först sjönk under några år för att sedan öka något igen, dock inte till samma höga nivåer som 1971 (1977 framställdes 186 interpellationer, jämfört med 222 interpellationer för 1971). Antalet frågor sjönk också något inledningsvis, men steg sedan till en tydligt högre nivå än i början av perioden (534 frågor framställdes 1977, jämfört med 410 år 1971 och 365 år 1972). Av statistiken för 1979 framgår vidare att denna ökning fortsatte (1979 framställdes 562 frågor) liksom att antalet frågor som inte besvarades inom en vecka ökade. Antalet interpellationer som inte besvarades inom de föreskrivna fyra veckorna hade dock minskat något under samma period. En förklaring till motionsyrkandena om förenklade former för frågor besvarande kan därmed vara det ökande antalet frågor och de konsekvenser detta hade fått för besvarandet. Konstitutionsutskottet framhöll vikten av att tidsöverdrag i möjligaste mån undviks när frågor besvaras. Inte minst från allmänhetens synpunkt var

⁴⁰ Bet. KU 1973:26 s. 87 f.

⁴¹ Mot. 1978/79:1102 (FP) och bet. KU 1978/78:29 s. 14.

⁴² Mot. 1979/80:457 (C) och bet. KU 1979/80:44 s. 27.

⁴³ Bet. KU 1977/78:35, s. 16 f.

det enligt utskottet av stor vikt att en fråga inte har förlorat sin aktualitet när den besvaras. Uttalanden med samma innebörd har sedan upprepats av utskottet vid ett flertal tillfällen främst inom ramen för granskningen av regeringen.⁴⁴

I början av 1980-talet väcktes ett antal motioner med förslag om förändringar och förenklingar av frågeinstitutet. En motionär föreslog för det första att kammaren inte skulle behöva bordlägga en interpellation och fatta beslut om den skulle få framställas eller inte. I stället skulle talmannen, på samma sätt som redan gällde för frågorna, så snart en interpellation framställdes, låta statsrådet få del av den och sedan anmäla den vid närmast följande sammanträde i kammaren. Enligt motionären hände det ändå aldrig att kammaren inte tillät en interpellation, och proceduren med bordläggning och godkännande framstod därför som onödigt omständlig. För det andra ansåg motionären att ordningen med att alla interpellationer delades ut till samtliga riksdagsledamöter skulle ersättas med att en ny interpellation anslogs i riksdagen senast när den anmälades i kammaren. Även på detta sätt skulle ledamöterna få kännedom om interpellationens innehåll och därmed ”inbjudas” till debatten. Konstitutionsutskottet såg positivt på förslagen om förenklingar och föreslog att talmannen skulle få medge att en interpellation ställdes. Enligt utskottet skulle dock endast kammaren, på förslag från talmannen, få besluta om motsatsen, dvs. att vägra att en interpellation framställdes. Utskottet ansåg också att det var tillräckligt att en interpellation anslogs i riksdagen i stället för att den kopierades och delades ut till alla ledamöter. Motionen tillstyrktes därmed.⁴⁵

En annan motion gällde införandet av ett skriftligt frågeinstitut, dvs. skriftliga frågor för skriftliga svar. Motionären anförde att frågeställaren ibland bara vill ha ett officiellt, auktoritativt besked från ett statsråd men inte någon debatt. Utskottet konstaterade att en sådan ordning sannolikt skulle minska kammarens arbetsbelastning, men att risken fanns att antalet frågor skulle öka och därmed tvärtom öka statsrådets och departementens arbetsbelastning. Tiden i kammaren för besvarande av frågor skulle visserligen minska, men ett ökat antal frågor skulle innebära ett omfattande arbete inom departementen med att utforma svaren. Fördelarna med de föreslagna förändringarna framstod därmed inte som tillräckligt stora men utskottet uteslöt inte att frågan kunde komma att övervägas på nytt.⁴⁶

I samband med beredningen av dessa motioner utnyttjade utskottet även sin initiativrätt och föreslog vissa mindre ändringar i debattreglerna vid frågors besvarande. Enligt de då gällande reglerna fick vid besvarandet av en fråga endast statsrådet och frågeställaren delta i den efterföljande debatten. Utskottet ansåg att det vore praktiskt att låta frågeställaren ersättas av en annan ledamot om han eller hon fick förhinder.

⁴⁴ Se t.ex. bet. KU 1977/78:35, KU1979/80:50, KU 1980/81:25.

⁴⁵ Mot. 1980/81:401 (S) och bet. KU 1980/81:21 s. 13.

⁴⁶ Mot. 1980/81:1118 (S) och a. bet. s. 12 f.

Ytterligare en motion vid denna tid föreslog att spörsmålsinstitutet skulle utvidgas så att interpellationer och frågor skulle kunna ställas även till bl.a. ordförandena i riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige. Enligt motionären hamnar vissa frågor om rikets styrelse och förvaltning utanför regeringens ansvarsområde samtidigt som det ändå kan finnas skäl för riksdagen att granska och diskutera dem. Konstitutionsutskottet sade sig i och för sig ha förståelse för önskemålet att åstadkomma ökade möjligheter att i riksdagen diskutera även frågor som faller inom riksdagens eget ansvarsområde, men kunde inte ställa sig bakom förslaget, varför motionen avstyrktes.⁴⁷

14.4 Inskränkningen i vad frågor och svar får avse – KU granskar

I den allmänna genomgång av spörsmålsinstitutets funktionssätt som genomfördes av konstitutionsutskottet 1980/81 berördes utöver svarsfrekvens och tidsaspekter även frågan om vad riksdagsledamöternas interpellationer och frågor får omfatta och vad statsråden får uttala sig om i svaret.⁴⁸ Grundlagsreformen 1974 hade ju som redovisats inneburit dels att det av regeringsformens bestämmelse om interpellationer och frågor framgick att dessa skulle avse angelägenheter som angick statsrådets tjänsteutövning. I förarbetena framhölls att endast regeringens eller ett enskilt statsråds beslut och åtgärder, eller underlåtenhet att fatta beslut eller vidta åtgärder, skulle få bli föremål för interpellationer och frågor. Andra myndigheters beslut eller åtgärder fick inte göras till föremål för vare sig spörsmålet eller svaret, på annat sätt än att presentera en allmän bakgrund till en frågeställning. Utskottet konstaterade att bestämmelsen uppenbarligen främst riktade sig till riksdagen och dess ledamöter men att den också fick ses som ett förbud för statsråden att i svar på interpellationer och frågor uttala sig om annat än sin tjänsteutövning. Det primära syftet med bestämmelsen var nämligen att skydda myndigheternas självständighet. På samma sätt innebar den dåvarande 11 kap. 7 § regeringsformen en allmän inskränkning i statsrådets möjligheter att uttala sig fritt i sina svar. Enligt denna bestämmelse, som i dag motsvaras av 12 kap. 2 §, får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i särskilda ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Utskottet konstaterade att de undersökningar som gjorts av svaren på interpellationer och frågor visade att statsråden i sina svar inte bara iakttog förbudet i 11 kap. 7 § utan över huvud taget undvek att uttala sig om verksamheten vid olika förvaltningsmyndigheter. Däremot lämnade statsråden i allmänhet, även i frågeställningar som på ett eller annat sätt berörde ett ärende vid en förvaltningsmyndighet och de därför avstod för att ge ut-

⁴⁷ Mot. 1981/82:256 (FP) och bet. KU 1982/83:14 s. 4 f.

⁴⁸ Bet. KU 1980/81:25, s. 19 f.

tryck för en uppfattning, besked om faktiska omständigheter av betydelse för spörsmålet. Detta ansåg också utskottet vara en lämplig praxis.

15 Försöksverksamhet i riksdagen inför nya reformer

Folkstyrelsekommittén, som tillsattes 1984, hade som sitt övergripande uppdrag att förbättra medborgarnas möjligheter att göra sitt inflytande gällande i politiken, att stärka riksdagens ställning som centralt politiskt forum och att skapa ökade förutsättningar för handlingskraftiga regeringar. En av kommitténs huvuduppgifter var att föreslå åtgärder för att effektivisera och vitalisera riksdagens arbete. Utredningsarbetet skulle belysa frågan om riksdagens ställning i den politiska debatten, bl.a. mot bakgrund av att det ansågs att denna i stor utsträckning fördes på annat håll än i riksdagen, främst i tidningar, radio och tv. I kommitténs uppdrag ingick bl.a. att se över reglerna för interpellationer och frågor.

Eftersom vissa reformer kunde genomföras utan grundlagsändringar och för att utnyttja möjligheten att testa några av de tänkbara förändringarna i praktiken innan ett slutligt förslag lämnades, beslutade kommittén att föreslå en försöksverksamhet i riksdagen. Försöksverksamheten borde enligt kommittén pågå under hela valperioden 1985–1988, men genom att begränsa giltighetstiden för den föreslagna försökslagstiftningen till ett riksmöte i taget, åstadkoms ”kontrollstationer” där försöket successivt kunde utvärderas och vid behov avbrytas eller justeras. Karaktären av försöksverksamhet gjorde det enligt kommittén möjligt att pröva åtgärder som annars knappast skulle kunna komma i fråga. Om försöksverksamheten skulle ha någon verklig mening borde den vidare enligt kommittén avvika så starkt från de dåvarande arbetsformerna att en viss kontrastverkan uppkom. På det sättet skulle en utvärdering underlättas. Konstitutionsutskottet och dess särskilda arbetsgrupp för arbetsförhållandena i riksdagen fick huvudansvaret för att följa försöksverksamheten.

Kommittén identifierade tre problem med spörsmålsinstituten i de former de då hade. För det första hade de tänkta karaktärsskillnaderna mellan interpellationer och frågor alltmer kommit att suddas ut. Enligt kommittén behandlade ungefär hälften av alla interpellationer under riksmötet 1983/84 en frågeställning som var så begränsad att den snarare borde ha föranlett en fråga. I ungefär 10 % av de frågor som framställdes under samma tid togs problem av ganska omfattande slag upp, vilket hade gjort interpellationsformen mer lämpad. För det andra utgjorde den långa tid som ofta gick innan frågedebatten ägde rum ett problem. Enligt kommittén besvarades endast en fjärdedel av alla frågor i rätt tid. Kommittén underströk vad konstitutionsutskottet ofta hade påpekat i dessa sammanhang, nämligen risken för att aktualiteten hos en fråga går förlorad om svaret dröjer alltför länge. Ett tredje problem med frågeinstituten var enligt kommittén att främst interpellationsdebat-

terna men även frågedebatterna tenderade att bli ganska utdragna på grund av alltför generösa debattregler.

Det främsta syftet med en reform av frågeinstituten var mot denna bakgrund enligt kommittén att ge riksdagsledamöterna möjlighet att snabbare än förut få svar på frågor i aktuella ämnen. Härutöver syftade förslagen till att korta ned debatterna och göra dem livaktigare.

Kommittén föreslog att svarstiden för frågor kortades till två dagar; frågor som lämnades in senast tisdag kl. 13.00 skulle enligt förslaget besvaras senast vid en frågestund på torsdagseftermiddagen samma vecka. Med hänsyn till aktualitetskravet skulle frågor som inte besvarats den närmast följande torsdagen falla. Om tiden för att förbereda svaren förkortades kunde svaren inte bli lika genomarbetade – gemensamberedning inom regeringskansliet kunde exempelvis enligt kommittén endast ske i begränsad omfattning. Den nya frågeformen skulle därför lämpa sig bäst för frågor som redan väckt uppmärksamhet i den allmänna debatten och som var begränsade till sin omfattning. Frågor av annan karaktär skulle få ställas som interpellationer. Härmed anas en vilja att ”styra bort” mindre omfattande frågor från interpellationsformen. Begränsningar föreslogs också i anförandenans antal och längd, som innebar att varje fråga skulle få ta högst åtta minuter i anspråk i debatten. För att debatterna skulle bli livligare och innebära ett mer direkt meningsutbyte föreslog kommittén också att de praktiska arrangemangen i riksdagens plenisal anpassades för detta, exempelvis så att tid inte skulle behöva läggas på att byta plats i talarstolen. Inte heller i detta förslag fanns någon svarsplikt för statsråden. En fråga som inte besvarades vid den närmast kommande frågestunden skulle anses förfallen och frågeställaren skulle behöva ställa den på nytt exempelvis nästa vecka, om han eller hon fortfarande ansåg den vara aktuell.⁴⁹

Kommittén lämnade också förslag på försöksvisa förändringar i debattreglerna för interpellationer. Interpellanten och statsrådet skulle enligt förslaget få hålla högst två anföranden var och andra riksdagsledamöter som ville delta i debatten endast ett anförande var. Anförandenans längd begränsades också. Några av kommitténs ledamöter anförde i särskilda yttranden sin tveksamhet mot vissa delar av förslagen. Det gällde främst inskränkningarna i talartiderna, som upplevdes som alltför stora begränsningar av ledamöternas rättigheter, och det faktum att de förkortade svarstiderna kunde komma att innebära att svaren var dåligt beredda. Det senare innebar enligt dessa kritiker att frågeinstitutet i viktiga avseenden ändrade karaktär och att regelsystemet blev krångligare. Kommitténs förslag kom dock att tas in oförändrade i propositionen.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte i princip regeringens och kommitténs förslag.⁵⁰ På en punkt förordade dock utskottet en justering av försöksbestämmelserna. Det gällde ordningen att en fråga som inte besvarades vid en frågestund skulle förfalla. Invändningar hade också gjorts mot denna bestämmelse

⁴⁹ Prop. 1984/95:190, med Folkstyrelsekommitténs delbetänkande som bilaga.

⁵⁰ Bet. KU 1984/85:36.

i motioner. Utskottet konstaterade att frågeinstitutet utgjorde ett hjälpmedel i den parlamentariska kontrollen av regeringen, och utgångspunkten borde därför vara att så många som möjligt av de ställda frågorna skulle besvaras. Det var därför tveksamt om en ordning som innebar att en icke besvarad fråga förföll var acceptabel. Å andra sidan uttryckte utskottet förståelse för den betydelse denna bestämmelse hade för aktualitetssynpunkten i och med att den frågeställare som inte hade fått sin fråga besvarad tvingades ta ställning till om frågan fortfarande var aktuell inför nästa svarstillfälle. Utskottets lösning blev mot denna bakgrund att föreslå att en fråga som inte besvarades vid torsdagens frågestund skulle förfalla om inte frågeställaren senast kl. 13.00 tisdagen närmast före nästa frågestund meddelade att frågan skulle kvarstå. Utskottet tillstyrkte härutöver i princip de föreslagna begränsningarna i debattreglerna för interpellationer, men gjorde vissa justeringar i antalet anföranden per talare och anförandenas högsta tillåtna längd.

15.1 En första utvärdering

Efter ett år med de nya inslagen i frågeinstituten utvärderade konstitutionsutskottet erfarenheterna från försöksverksamheten.⁵¹ Vissa problem identifierades, som dock inte ansågs vara akuta; utskottets arbetsgrupp för arbetsförhållandena i riksdagen fick i uppdrag att föreslå lösningar, och under tiden ansåg utskottet att den befintliga försöksordningen kunde fortsätta. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag att förlänga försöket ett halvår till utgången av 1986.

När det gällde frågestunderna bestod problemen i deras bundenhet till torsdagar och att de ibland drog ut på tiden så mycket att det kunde bli svårt för tidningar och tv att hinna rapportera. Bundenheten till en viss dag berördes också i en motion, där det till och med begärdes att försöksverksamheten skulle avbrytas. En frågestund i veckan innebar enligt motionären en alltför stor anhopning av frågor på samma dag.⁵² Ett annat problem ansågs vara att eventuella andra debatter fick lov att avbrytas kl. 15.00 när frågestunden skulle börja. Eftersom utskottets arbetsgrupp samtidigt föreslog en tidigareläggning av den informationsstund då regeringen kunnat informera om viktiga regeringsbeslut som en inledning på frågestunden, konstaterades att även frågestunden skulle kunna tidigareläggas med motsvarande tid för att därigenom ge exempelvis massmedierna mer tid efter frågestunden. Från och med den 1 januari 1987 började frågestunden i stället kl. 14.30.

När det gällde interpellationsdebatterna, som efter frågestundens förläggning på torsdagar kommit att hållas på tisdagar, konstaterade utskottet att en konsekvens av försöksverksamheten var att en fråga och en interpellation i samma eller ett näraliggande ämne inte kunde besvaras samtidigt och att detta hade påtalats som en nackdel. Utskottet påminde dock om att ett statsråd som

⁵¹ Bet. KU 1985/86:30.

⁵² Motion 1985/86:K315 (FP).

visste att han eller hon har fått både en fråga och en interpellation i samma ämne kunde meddela frågeställaren att ämnet skulle komma att diskuteras vid en kommande interpellationsdebatt och att statsrådet därför inte avsåg att besvara frågan särskilt. Frågan skulle då förfalla, om inte frågeställaren ändå begärde att den skulle kvarstå till nästa vecka, och frågeställaren fick möjlighet att i stället anmäla sig till interpellationsdebatten. Arbetsgruppen ansåg dock att frågan om eventuella olägenheter till följd av att interpellationer och frågor inte kunde besvaras samtidigt skulle ägnas fortsatt uppmärksamhet.

Konstitutionsutskottet återkom sedan med förslag på ytterligare förlängning av försöksverksamheten, dock med vissa justeringar.⁵³ Det ansågs fortfarande vara ett problem att frågestunderna bara låg på torsdagar, vilket innebar att vissa frågestunder kunde dra ut mycket på tiden. Arbetsgruppen och utskottet ansåg att en av poängerna med de nya frågestunderna var att riksdagsledamöterna med mycket kort varsel skulle kunna få svar på sina frågor. För att detta skulle vara genomförbart måste en viss tid reserveras för debatterna, och torsdagar ansågs fortfarande vara en bra dag. För att något öka flexibiliteten föreslogs att om en viss torsdag på grund av exempelvis helger skulle vara sessionsfri, skulle talmannen kunna flytta frågestunden till fredagen eller måndagen nästa vecka. Vidare föreslog utskottet att om det kunde förutses att en viss frågestund på grund av mängden frågor allvarligt skulle inkräkta på utrymmet för behandlingen av övriga ärenden, skulle talmannen få avbryta frågestunden efter cirka två timmar och besluta att resterande frågor skulle besvaras antingen på fredagen eller nästkommande måndag. Även nackdelen med att besvarandet av interpellationer och frågor i samma ämne inte kunde samordnas framhölls på nytt. Man föreslog att det skulle lösas genom att talmannen efter samråd med statsrådet och frågeställaren kunde besluta att besvarandet av en fråga skulle flyttas till en interpellationsdebatt. Vad gällde debattrestriktionerna konstaterade utskottet att det visserligen hade gjorts gällande att dessa riskerade att förhindra en utveckling av en ordentlig argumentation men att befintlig statistik samtidigt visade att den maximala tillåtna debatttiden om åtta minuter ändå inte utnyttjades i de allra flesta fall. Utskottet tog fasta på de erfarenheter som sade att ett debattsystem med ett obegränsat antal repliker i praktiken inte behövde leda till längre debatter och menade att det inte var nödvändigt att behålla de då stränga debattrestriktionerna. En ordning föreslogs i stället som innebar att statsrådet och frågeställaren efter redovisningen av svaret fick hålla var sitt anförande om högst två minuter och att de därefter skulle ha rätt till ett obegränsat antal repliker om högst en minut. Försöksverksamheten förlängdes med dessa ändringar till att omfatta även resten av riksmötet 1986/87.

Ytterligare en förlängning av försöksverksamheten gjordes så att den skulle gälla även under riksmötet 1987/88. Konstitutionsutskottet flaggade i samband med denna för att arbetsgruppen inom utskottet föreslagit att frågestunden skulle tidigareläggas ytterligare, redan till kl. 12.00 på torsdagarna och

⁵³ Bet. KU 1986/87:14.

eventuellt också att i större utsträckning anordna frågedebatter på fredagar. Utskottet ansåg att sådana förändringar först behövde analyseras ytterligare, bl.a. de eventuella effekterna på regeringens och regeringskansliets arbetsrutiner. Arbetsgruppen skulle återkomma under nästkommande år, och utskottet ansåg att de befintliga bestämmelserna under tiden kunde förlängas. Det behövdes dock enligt utskottet en fortsatt uppmärksamhet på utvecklingen som innebar att inte bara antalet interpellationer utan även antalet frågor ökade markant, vilket man inte hade förutsett.⁵⁴

Innan försöksverksamheten avslutades hade Folkstyrelsekommittén, vars idé verksamheten ju hade varit från början, lämnat sitt slutbetänkande Folkstyrelsens villkor. Kommittén konstaterade att erfarenheterna från försöksverksamheten hittills varit blandade. Bäst utfall hade enligt kommittén den ökade koncentrationen av interpellationsdebatterna haft, med kortare inlägg och livligare debatter. Riksdagen borde därför arbeta vidare med debattformerna enligt de riktlinjer som utarbetats inom försöksverksamheten. Vad gällde frågestunderna konstaterade kommittén kort att de inte hade fungerat tillfredsställande. Slutligen konstaterade kommittén att en ökad livaktighet i debatter inte kunde åstadkommas enbart genom riksdagsbeslut. Det hängde snarare på de inblandade personernas inställning om det skulle bli någon förändring att tala om. Kommittén lämnade inga nya förslag i dessa delar i slutbetänkandet.⁵⁵

Konstitutionsutskottet ansåg i behandlingen av den efterföljande propositionen att utfallet av försöken i huvudsak hade varit positivt men att tidpunkten för frågestunden fortfarande var ett problem. Utskottet avsåg att återkomma till denna fråga och föreslog att försöksverksamheten förlängdes under tiden, så att den skulle gälla även under riksmötet 1988/89.⁵⁶

15.2 Permanentande av försöksreglerna

De provisoriska reglerna som tillämpats och flera gånger förlängts under försöksverksamheten permanentades i olika steg; först ut var debattreglerna för interpellationsdebatterna hösten 1989. Efter förslag från talmanskonferensen flyttades frågestunderna på försök under riksmötet 1989/90 till tisdagseftermiddagarna med början kl. 14.30. Frågorna skulle för att besvaras vid detta tillfälle vara inlämnade senast på fredagen i föregående vecka kl. 10.00. Förhoppningen sades vara att frågestunderna inte skulle ta mer än två timmar.⁵⁷ Försöken med nya tider för frågestunder förlängdes sedan successivt ytterligare några riksmöten, slutligen till utgången av år 1992 med vissa smärre justeringar.⁵⁸ Viss flexibilitet i reglerna infördes, så att talmannen kunde bestämma att frågestunden skulle utgå en viss vecka om arbetsanhopningen i

⁵⁴ Bet. KU 1986/87:34 s. 5 f.

⁵⁵ SOU 1987:6, s. 191 f.

⁵⁶ Prop. 1987/88:22 och bet. KU 1987/88:43.

⁵⁷ Bet. 1988/89:KU37.

⁵⁸ Bet. 1989/90:KU36, 1990/91:KU42 och 1991/92:KU37.

övrigt i kammaren var sådan att övrig ärendehantering annars inte skulle hinnas med. Vidare skulle talmannen, om helgdagar annars skulle orsaka problem, kunna bestämma att frågor för att bli besvarade skulle lämnas in vid en tidigare tidpunkt. Talmännen hade vidare under riksmötet 1991/92 i samråd med partirepresentanterna i talmanskonferensen börjat tillämpa en praxis som innebar att talmannen beslutade avbryta debatten om ytterligare repliker inte ansågs tillföra debatten något. Detta gjordes mot bakgrund av en påtaglig ökning av antalet inlägg i debatterna, som därmed drog ut på tiden. Konstitutionsutskottet ansåg att denna ordning skulle få prövas ytterligare en tid. Den 1 januari 1993 permanentades så ordningen med frågestunder, i den form den hade vuxit fram. Inför detta beslut justerades debattreglerna något, så att båda talarna, när statsrådet hade lämnat sitt svar, skulle ha rätt till fyra anföranden, varav det första fick vara högst två minuter och de följande högst en minut. Talmannen skulle dock kunna medge ytterligare anföranden om högst en minut.⁵⁹

16 Nya former av frågor och andra senare reformer

16.1 Skriftliga svar under sommaren

Redan under den pågående försöksverksamheten föreslogs i en motion⁶⁰ att riksdagsledamöternas frågor under sommaren skulle kunna besvaras skriftligen. Motionen avslogs eftersom utskottet antog att de flesta frågor egentligen inte handlade om att inhämta konkret information utan att skapa en offentlig debatt i ett ärende, varvid ett skriftligt svar skulle vara ointressant.⁶¹ Idén återkom dock bara några år senare, i samband med att riksmötet förlängdes så att riksdagen alltid var samlad men gjorde ett längre sommaruppehåll, i ett förslag från Riksdagsutredningen. Konstitutionsutskottet ansåg att det var otillfredsställande att riksdagsledamöterna under sommaren inte kunde använda sig av den viktiga del av riksdagens kontrollmakt som frågeinstituten utgjorde. Utskottet ställde sig därför bakom förslaget som innebar att ledamöterna under ett uppehåll som var längre än 30 dagar, dvs. i praktiken sommaruppehållet, fick möjlighet att ställa frågor till statsråden och att frågorna besvarades skriftligen. Någon svarsplikt infördes inte, men om statsrådet inte hade besvarat frågan inom 14 dagar skulle han eller hon meddela kammarkansliet när svaret skulle komma eller att han eller hon avsåg att inte svara.⁶² Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1995.

⁵⁹ Bet. 1992/93:KU16.

⁶⁰ Motion 1989/90:K202 (M, FP).

⁶¹ Bet. 1989/90:KU36 s. 29.

⁶² Bet. 1993/94:KU18, s. 19 f. och 1994/95:KU2.

16.2 Skriftliga frågor för skriftliga svar och muntliga frågor för muntliga svar

Nästa större reform kom ganska snart därefter. Framför allt två problem hade identifierats, vilka känns igen från redovisningen av frågeinstitutens framväxt: kritiken mot interpellationsinstitutet var fortfarande att det ofta tog så lång tid innan svaret lämnades att frågan hade mist sin aktualitet. Dessutom upplevdes intresset för interpellationsdebatterna från både ledamöter och massmedierna som svagt. Kritiken mot tisdagarnas frågestunder innebar att de ofta var förenade med tidspress, att både statsministern och andra statsråd ofta inte var närvarande och, även här, att intresset var svagt hos både ledamöter och massmedier.

Talmanskonferensen lämnade förslag på reformer av frågeinstitutet.⁶³ När det gäller interpellationerna föreslogs en ny form av interpellationer som innebar en sammanslagning av de dåvarande interpellations- och frågeinstitutet. Interpellationer skulle användas för frågor av viss tyngd. Den uttryckliga rekommendationen att en interpellation borde gälla en angelägenhet av större intresse togs dock bort, liksom att talmannen eller kammaren skulle pröva om en interpellation skulle få framställas. Vissa andra formkrav togs också bort eller förenklades. Svarstiden kortades till två veckor, vilket antogs kunna bidra till att frågan fortfarande var aktuell när den besvarades. Talmannen skulle i samråd med interpellanten och statsrådet besluta vid vilket sammanträde interpellationen skulle besvaras, och talmannen skulle på valfritt sätt meddela kammaren om tidpunkten. Debattreglerna skulle även i fortsättningen medge att även andra ledamöter än interpellanten kunde delta i debatten.

De dåvarande skriftliga frågorna för muntliga svar – vilka under sommaruppehållet i stället kunde besvaras skriftligen – ersattes i förslaget med två nya frågetyper. Frågor kunde vara skriftliga eller muntliga. De *muntliga* frågorna skulle ställas vid en frågestund i kammaren på torsdagar och besvaras omedelbart. Regeringskansliet skulle senast på fredagen varje vecka meddela vilka statsråd som skulle närvara vid nästa veckas frågestund. En ledamot som önskade ställa en fråga till något av de statsråd som skulle närvara, skulle anmäla detta under de 24 timmar som föregick frågestunden, och de skulle därmed anses ha begärt ordet i kammaren. Även andra ledamöter än frågeställaren skulle få begära ordet i den debatt som följde på svaret, vilket var en nyhet i förhållande till den äldre varianten av frågestund. *Skriftliga* frågor som lämnades in senast på fredagen kl. 10.00 skulle besvaras skriftligen senast kl. 12.00 på onsdagen därpå. Om statsrådet inte avsåg att besvara frågan inom denna tid, eller inte alls, skulle han eller hon underrätta kammarskansliet om detta.

Konstitutionsutskottet ställde sig bakom dessa förslag. De nya reglerna för muntliga frågor skulle enligt utskottet kunna bidra till en vitalisering av frågeinstitutet och den korta svarstiden för skriftliga frågor tillgodose kravet på att

⁶³ 1995/96:TK1.

frågorna fortfarande skulle vara aktuella när de besvarades. Utskottet konstaterade att de nya reglerna innebar ganska stora förändringar i spörsmålsinstitutet och ansåg att reformen borde utvärderas inom ett eller två år.⁶⁴ Den nya ordningen trädde i kraft den 1 februari 1996.

Talmanskonferensen genomförde en sådan utvärdering som konstitutionsutskottet hade efterlyst och fann bl.a. att riksdagens rutiner med plenifria veckor kunde innebära att svarstiden för interpellationer inte kunde hållas. Det föreslogs därför att svarstiden skulle förlängas med den tid som motsvarade den plenifria perioden. Dessutom föreslogs vissa justeringar av debattreglerna för interpellationsdebatterna. Utskottet ställde sig bakom förslagen. I samband med behandlingen av förslaget avslogs också motioner om skyldighet för statsråd att besvara interpellationer och ett avskaffande av de muntliga frågorna.⁶⁵

16.3 Återinförandet av talmannens prövning av interpellationer

Fram till 1996 krävdes ju talmannens eller kammarens tillstånd att framställa en interpellation. Om talmannen ville motsätta sig att en interpellation framställdes skulle frågan hänskjutas till kammaren för beslut. Bestämmelsen tillämpades aldrig direkt men kan ha haft en viss preventiv effekt på hur ledamöter valde att interpellera.⁶⁶ Riksdagsstyrelsen pekade i början av 2000-talet på att om den granskning som skulle göras av kammarkansliet resulterade i att en interpellation eller skriftlig fråga inte ansågs hålla sig inom regeringsformens regler, men någon överenskommelse med interpellanten eller frågeställaren om omformulering inte nåddes, skulle frågan föras upp till talmannen. Men talmannen hade inte längre någon formell möjlighet att motsätta sig att en interpellation eller skriftlig fråga ställdes. Riksdagsstyrelsen föreslog därför ett återinförande av bestämmelser som förutsätter talmannens prövning av en interpellation eller skriftlig fråga.⁶⁷ Dessa bestämmelser, som nu finns intagna i 6 kap. 1 och 4 §§ riksdagsordningen, innebär att talmannen har rätt att avvisa en interpellation eller skriftlig fråga om han eller hon anser att den strider mot grundlag eller riksdagsordningen. Om kammaren ändå anser att interpellationen eller frågan ska få ställas, ska talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Om utskottet förklarar att interpellationen eller frågan inte strider mot grundlag eller riksdagsordningen, får inte talmannen vägra tillstånd till interpellationen eller den skriftliga frågan.

⁶⁴ Bet. 1995/96:KU18.

⁶⁵ Bet. 1997/98:KU27, s. 34 f.

⁶⁶ Bet. 2002/03:KU15, s. 25.

⁶⁷ 2002/03:RS1 Moderniserad riksdagsordning.

16.4 Statsministerns frågestund

En försöksverksamhet med en särskild frågestund för frågor till statsministern inleddes våren 2003. Reglerna för frågestunden utformades av talmannen i samråd med gruppledarna. Syftet med statsministerns frågestund var att ge utrymme i kammaren för ett regelbundet meningsutbyte mellan statsministern och ledande företrädare för riksdagspartierna i aktuella frågor som rör regeringens arbete. Även andra ledamöter skulle i mån av tid få ställa frågor. Frågor och svar ska i princip inte överstiga en minut. Försöket ansågs falla i huvudsak väl ut, och ordningen permanentades 2005.⁶⁸ En frågestund i månaden är statsministerns frågestund.

16.5 Interpellationsdebatter under sommaruppehållet

Under somrarna 2007 och 2008 anordnades på försök interpellationsdebatter under augusti och september. Dessa ägde rum i Andrakammarsalen under fem torsdagseftermiddagar från mitten av augusti till mitten av september. I samband med denna försöksverksamhet hade också frågan tagits upp om möjligheten att väcka interpellationer under hela sommaren, med undantag för de två sista veckorna före riksmötets start. Försöksverksamheten föll väl ut. Det ansågs vara viktigt, inte minst för allmänhetens förtroende, att aktuella frågor kunde tas upp till diskussion i riksdagen även under sommaren. På förslag från riksdagsstyrelsen permanentades möjligheten att anordna interpellationsdebatter under sommaren. Det finns dock ingen skyldighet att hålla sådana debatter, och exempelvis ett valår kan man underlåta att utnyttja möjligheten. Interpellationer kan i dag ställas till statsråden fram till ett angivet datum före sommaruppehållet och under en period i slutet av sommaren.⁶⁹

17 En internationell utblick

I de följande avsnitten presenteras frågeinstituten i några andra länder. Det gäller de övriga nordiska länderna samt Frankrike och Tyskland. Presentationen ger en allmän beskrivning av frågeinstituten i de aktuella länderna och tar bl.a. sikte på formerna för parlamentsledamöters frågemöjligheter, möjligheten till debatt när ett muntligt svar på en fråga har lämnats och i vilken utsträckning en sådan debatt är öppen även för andra ledamöter än frågeställaren, om frågor lämnas i förväg eller är spontana, om de måste godkännas i förväg samt om det finns några bestämmelser om svarstid. Uppgifterna härrör från respektive lands bestämmelser, vilka ofta finns intagna i grundlag eller i parlamentets arbetsordning, samt från de svar som har lämnats på rapportför-

⁶⁸ 2005/06:RS3, Riksdagen i en ny tid, huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté, s. 144 f.

⁶⁹ 2008/09:RS1 Riksdagsordningsfrågor m.m., s. 23.

fattarens frågor av respektive parlaments utredningstjänst eller motsvarande, inom ramen för samarbetet i the European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD).

Av presentationen framgår att de olika ländernas system för parlamentariska frågor uppvisar många likheter. Detta gäller särskilt de nordiska länderna, där systemens uppdelning mellan interpellationer och skriftliga respektive muntliga frågor påminner mycket om varandra. Även frågeinstituten i de övriga två länderna i jämförelsen har många drag som är gemensamma med de nordiska. Likheterna gäller bl.a. talmannens centrala roll som den förmedlande länken mellan parlamentet och regeringen, ofta, men inte alltid, med möjlighet att underkänna en fråga. Vanligast är vidare att frågor enbart kan ställas till enskilda ministrar och inte till regeringen som helhet. Skillnaderna i systemet är i stor utsträckning snarast på detaljnivå, men kan i vissa avseenden gälla mer principiella frågor. Detta gäller exempelvis i vilken utsträckning enskilda parlamentsledamöter kan ställa frågor eller om endast en grupp bestående av ett visst minsta antal ledamöter har denna möjlighet. En annan skillnad mellan systemen är om frågor för muntliga svar är kända för regeringen och den berörda ministern i förväg eller ställs spontant vid en muntlig frågestund så som ordningen är i exempelvis Sverige. Den kanske mest tydliga skillnaden är om svaret på exempelvis en interpellation och den debatt som kan följa på svaret avslutas med någon form av votering om parlamentets förtroende för regeringen. Detta är bland de här jämförda länderna i praktiken fallet endast i Finland.

Frågeinstituten har dock i alla länder en grundläggande roll som en del av den parlamentariska kontrollen av regeringen, men utnyttjas i praktiken i hög utsträckning även för att skapa debatt och för att inhämta konkret information.

17.1 Danmark

I Danmark finns för enskilda Folketingsledamöter interpellationer samt muntliga och skriftliga frågor i olika varianter att välja på för att få frågor besvarade av regeringen. Härutöver fyller utskottsfrågor till regeringen en mycket stor funktion i den parlamentariska kontrollen av regeringen. De står för de i särklass flesta frågorna och innebär en mycket stor arbetsbelastning för regeringen och ministerierna. Rätten att med Folketingets godkännande få till stånd en debatt och få svar från en minister är fastslagen i grundlagen medan de närmare bestämmelserna om exempelvis tidsfrister och debattregler finns i Folketingets arbetsordning.

För att skapa offentlig debatt i ett ämne och avkräva ministern en förklaring finns enligt grundlagen en möjlighet för varje Folketingsledamot att framställa *interpellationer* (forespørgsel) till en minister. Interpellationen ska vara skriftlig och ha ett konkret innehåll och förutsätter Folketingets godkännande. En godkänd interpellation vidarebefordras till berörd minister som inom högst tio dagar ska lämna ett muntligt svar i Folketinget. För särskilt brådskande

frågor där det finns behov av att med kort varsel hålla en debatt i ett aktuellt ämne kan ledamöter ställa brådsående interpellationer (hasteforespørgsel) som ska besvaras så snabbt som möjligt. Svaret på en interpellation åtföljs av en debatt som är öppen även för andra ledamöter. Debatten kan avslutas med att Folketinget beslutar om ett ställningstagande eller uttalande till regeringen. Förslag till ett sådant uttalande – som heter förslag till vedtagelse men som kallas att ge regeringen en "näsa" – lämnas in av en ledamot under debatten. Det förekommer också att flera förslag till beslut med olika innebörd lämnas. Folketinget voterar om beslutet i samband med att debatten avslutas. Ett förslag till vedtagelse kan också ges formeln av en motiverad dagordning, vilket innebär att det i Danmark finns en formell möjlighet att i samband med en interpellationsdebatt framställa ett yrkande om misstroendeförklaring. Denna möjlighet har aldrig utnyttjats i praktiken, medan däremot besluten om att ge regeringen en näsa är relativt vanligt förekommande.

För kortare och mer konkreta frågor som främst syftar till informationsinhämtande kan Folketingets ledamöter ställa *skriftliga frågor* till en minister som ska besvaras antingen skriftligen eller muntligen. Talmannen beslutar om frågan ska godkännas och vidarebefordrar en godkänd fråga till den berörda ministern. En fråga som inte uppfyller vissa formella krav kan avvisas, liksom en fråga som enligt talmannen är av en sådan art och karaktär att den inte lämpar sig för en frågedebatt. *Skriftliga* frågesvar ska lämnas av ministern inom sex arbetsdagar. Frågan ska vara så formulerad att svaret kan hållas relativt kort. *Muntliga* svar på frågor som har framställts skriftligen i förväg lämnas av ministern, om han eller hon inte dessförinnan har meddelat att frågan inte kan besvaras, vid en "frågestund" i Folketinget. Frågestunden hålls normalt en gång i veckan. Vid en sådan debatt hålls ett par korta inlägg av frågeställaren och ministern om 1–2 minuter. Om så önskas och frågeställaren medger det kan talmannen dessutom ge ordet till andra ledamöter. Folketingsledamöter kan härutöver ställa *direkta muntliga frågor* för omedelbara muntliga svar vid en "frågetimme". Ledamöter får anmäla sin önskan att få ställa omedelbara frågor senast vid frågetimmens början, och talmannen fördelar därefter ordet. Skillnaden mellan frågedebatterna vid frågestunden respektive frågetimmen är sålunda att frågorna i det ena fallet har framställts skriftligen i förväg medan de i det andra fallet framställs muntligen och besvaras direkt.

Utöver de enskilda ledamöternas möjlighet att ställa interpellationer och frågor kan, som nämnts, Folketingets *utskott* vid behandlingen av exempelvis propositioner och motioner ställa frågor till den berörda ministern. Utskottet begär antingen ett skriftligt eller muntligt svar av ministern, i det senare kommer ministern till ett s.k. samråd på ett utskottssammanträde. Denna typ av fråga är mycket vanligt förekommande och kan uppgå till 15 000 per år, varav de flesta är frågor för skriftligt svar. Även de enskilda ledamöternas frågor, framför allt de skriftliga frågorna för skriftliga svar, är väldigt vanliga (6–7 000 frågor per år). Interpellationer är mer ovanligt, det ställs normalt 50–70 per år. Sammantaget utgör frågeinstituten i Danmark ett aktivt och flitigt

använt verktyg både i Folketingets kontroll av regeringen och för att skapa debatt i aktuella politiska frågor.

17.2 Finland

I Finland kan en enskild riksdagsledamot välja mellan att på egen hand framställa skriftliga eller muntliga frågor till en minister och att tillsammans med andra framställa interpellationer till regeringen eller en minister. Rätten att framställa interpellationer och frågor slås fast i grundlagen, och de närmare bestämmelserna om exempelvis svarstider och debattregler ges i riksdagens arbetsordning. Frågorna och interpellationerna ska avse angelägenheter inom regeringens respektive ministrarnas ansvarsområde. Talmannen och riksdagens centralkansli fyller en central funktion i administrationen kring frågor och interpellationer – en skriftlig fråga ska exempelvis lämnas till talmannen för vidarebefordran till berörd minister, och talmannen fördelar efter eget övervägande ordet i den debatt som kan följa efter ett frågesvar – men har inte något inflytande över vilka frågor eller interpellationer som ställs. Talmannens eller kammarens godkännande beslut krävs således inte för att en fråga eller interpellation ska få framställas.

En *skriftlig fråga* ska vara exakt i sak och ska lämnas till riksdagens talmann, som vidarebefordrar den till den berörda ministern. Frågan ska besvaras skriftligen inom 21 dagar. En skriftlig fråga kan ställas också under ett avbrott i riksmötet. Riksdagen kan, om det finns särskilda skäl, besluta att en ledamot får ställa endast ett visst antal skriftliga frågor under ett riksmöte eller en del av ett riksmöte. De *muntliga frågorna* framställs och besvaras direkt vid en frågestund i riksdagen. De är sålunda inte kända i förväg. Det är talmannen som bestämmer vilka ledamöter som ska få framställa sina frågor. Svaret kan följas av en debatt, där den ledamot som framställde frågan får lämna minst ett inlägg och där även övriga riksdagsledamöter kan ges rätt att delta. Varje inlägg måste begränsas till en minut, och det är talmannen som avgör vem som ska få ordet och för hur många inlägg och repliker. När talmannen anser att saken har debatterats tillräckligt förklarar han eller hon debatten avslutad.

Härutöver kan en grupp om minst 20 riksdagsledamöter framställa en *interpellation* till regeringen eller till en enskild minister. Interpellationen ska besvaras i kammaren inom 15 dagar. Svaret kan följas av en debatt, som inte är närmare reglerad. Det finns sålunda inga begränsningar när det gäller inläggens antal eller längd. Om så yrkas under debatten ska riksdagen efter debatten rösta om förtroendet för regeringen eller ministern. Riksdagen kan besluta att först remittera denna fråga till ett utskott, som ska lämna ett förslag på riksdagsbeslut. Finland har med dessa regler, som enda nordiska land, därmed en motsvarighet till det dagordningsinstitut som länge var föremål för diskussion och utredning i Sverige och som berörts ovan.

Frågor och interpellationer är i Finland främst och formellt en del av den parlamentariska kontrollen. Muntliga frågor och interpellationer används

emellertid också i hög utsträckning för att skapa debatt i aktuella politiska frågor. Denna funktion förstärks av det faktum att debatterna ofta direktsänds i radio och tv. De skriftliga frågorna används också för inhämtande av information. Under perioden 2007–2010 framställdes drygt 4 000 skriftliga och drygt 800 muntliga frågor samt 13 interpellationer. Siffrorna visar främst att interpellationer har en annan karaktär än i Sverige och att de används mycket mer sällan och för frågor av betydligt mer principiell och parlamentariskt avgörande slag. Detta hänger sannolikt samman med det dagordningsinstitut som är kopplat till interpellationsdebatterna.

17.3 Island

I Island finns skriftliga frågor för muntliga eller skriftliga svar. Med talmanens tillstånd kan en ledamot dessutom få framställa en s.k. oförberedd fråga, dvs. en muntlig fråga för ett direkt muntligt svar. Rätten att ställa frågor är reglerad i Alltingets arbetsordning.

Enskilda ledamöter av Alltinget kan framställa skriftliga frågor till ministrar i regeringen, som sedan ska besvaras *skriftligen* eller *muntligen*. Frågorna ska först godkännas av talmannen, som sedan vidarebefordrar frågan till den berörda ministern. För att bli godkänd ska frågan vara tydligt avgränsad till en angelägenhet inom ministrarnas ansvarsområde och den ska vara formulerad så att den kan besvaras kortfattat. Det finns ingen begränsning i hur många frågor en ledamot får ställa. Svaret lämnas i enlighet med frågeställarens begäran antingen muntligen vid en frågestund som hålls i Alltinget två gånger i veckan, eller skriftligen inom tio dagar. Ett svar som lämnas muntligen vid en frågestund kan följas av en debatt i vilken även andra Alltingsledamöter kan delta. Debatten avslutas inte med någon votering eller något annat uttryck för Alltingets inställning till svaret eller förtroende för ministern.

En Alltingsledamot kan 30 minuter innan frågestunden börjar dessutom begära tillstånd att vid frågestunden framställa en muntlig fråga som ska besvaras muntligen av ministern direkt vid frågestunden, en s.k. *oförberedd fråga*. När ett sådant svar har lämnats av ministern är den efterföljande debatten bara öppen för frågeställaren och ministern.

17.4 Norge

I Norge finns skriftliga och muntliga frågor, där de senare i sin tur kan delas in i muntliga frågor för muntliga svar och skriftliga frågor för muntliga svar, samt interpellationer. Frågeinstituten är reglerade i Stortingets arbetsordning. Stortingets talman har ett relativt stort inflytande över vilka frågor som ska få framställas och hur debatter ska genomföras. De olika frågeinstituten är tillgängliga för alla enskilda Stortingsledamöter. Härutöver kan ett utskott under vissa förutsättningar ställa frågor till en minister.

Skriftliga frågor (för skriftliga svar) ska vara relativt korta – de ska rymmas på högst en A4-sida. Om talmannen anser att frågan faller utanför regeringens ansvarsområde ska han eller hon avvisa frågan. Annars vidarebefordras den till berörd minister som har rätt att vägra svara men som annars ska svara inom sex arbetsdagar. Ett svar får omfatta högst två A4-sidor. En enskild ledamot får under en vecka framställa högst två skriftliga frågor, med vilket här avses både frågor för skriftligt och för muntligt svar. Med *muntliga frågor* avses som sagt frågor för muntliga svar, som framställts antingen skriftligen eller muntligen. Muntliga frågor besvaras vid en frågestund som normalt äger rum i Stortinget varje onsdag förmiddag. Först hålls en ”muntlig frågestund” med muntliga frågor för muntliga svar, där den ledamot som önskar framställa en fråga till en minister har anmält detta, men inte frågans innehåll, i förväg till talmannen. Talmannen avgör vilka ledamöter som ska få ställa sina frågor och fördelar ordet i den efterföljande debatten. Frågan och svaret får ta högst två minuter var, och inlägg i den efterföljande debatten, där även övriga Stortingsledamöter får delta, får ta högst en minut var. Härfter följer vad som kallas den ”vanliga frågestunden” (den ordinære spørretimen), där ministrarna muntligen besvarar sådana skriftliga frågor som har framställts senast under torsdagen veckan innan. Den debatt som följer är inte öppen för övriga Stortingsledamöter. Skillnaden mellan de två olika typerna av frågestund är sålunda att frågan i det ena fallet framställs muntligen först i samband med debatten och i det andra har framställts skriftligen i förväg.

Interpellationer får framställas av enskilda ledamöter. En interpellation får inte röra en angelägenhet som faller utanför regeringens ansvarsområde eller som är under behandling av ett utskott. Frågor som redan har framställts, antingen som interpellationer eller som muntliga frågor, men ännu inte har besvarats får inte framställas på nytt. Om en interpellation inte avvisas av talmannen på grund av dessa bestämmelser ska den vidarebefordras till vederbörande minister, som ska besvara interpellationen i Stortinget så snart som möjligt, dock senast inom en månad. När interpellationen ska besvaras får interpellanten inleda med ett anförande om högst tio minuter. Ministern kan härfter lämna ett svar i ett anförande som får ta högst tio minuter. Statsministern och eventuella andra ministrar som berörs av interpellationen kan också ges rätt att yttra sig och deras inlägg får också pågå i högst tio minuter. Sedan följer en debatt i vilken interpellanten och ministern först får varsin replik och övriga Stortingsledamöter sedan får tala en gång om högst fem minuter. Sammanlagt får debatten med anledning av en interpellation ta högst en och en halv timme. Varken interpellations- eller frågedebatter avslutas med någon form av ställningstagande om Stortingets förtroende för regeringen.

Utöver den möjlighet som finns för alla Stortingsledamöter att framställa interpellationer och frågor kan ett *utskott*, vid behandlingen av en proposition eller motion framställa frågor till berörd minister.

17.5 Frankrike

Ledamöter av det franska parlamentet Nationalförsamlingen kan ställa skriftliga eller två olika varianter av muntliga frågor (muntliga frågor utan debatt respektive frågor till regeringen) till ett statsråd. Frågeinstitutet ses primärt som ett kontrollinstrument, även om svaren på frågorna givetvis också förser ledamöterna med information. Tv-sändningar av vissa debatter är föremål för ett stort massmedialt intresse, och frågeinstrumenten uppfattas som en viktig del i det parlamentariska arbetet. Användningen av framför allt de skriftliga frågorna ökar markant för varje år. Enligt uppgift på Nationalförsamlingens hemsida ställdes 2009/10 nästan 30 000 skriftliga frågor, vilket kan jämföras med ca 12 000 riksmötet 1994/95.

Ledamöters *skriftliga frågor* publiceras i den franska republikens officiella tidning och ska besvaras av berörd minister genom att svaret på motsvarande sätt publiceras inom två månader. I tidningen publiceras vidare en förteckning över de frågor som inte har besvarats inom tidsfristen. Efter denna påminnelse har ministern ytterligare en månad på sig att besvara frågan innan ledamoten kan ta initiativ till att förnya frågan. Dessutom har parlamentets partigrupper möjlighet att varje vecka välja ut ett antal av de frågor som inte har besvarats inom tvåmånadersfristen; dessa frågor måste då besvaras inom tio dagar. Under riksmötet 2009/10 togs 624 frågor (av knappt 30 000) upp av parti-grupperna. Att en partigrupp väljer att ta upp en fråga kan möjligen ses som en markering, och den proceduren med den särskilda svarstiden om tio dagar respekteras med endast några få undantag av regeringen. Den skriftliga frågan ska före publicering godkännas i en övervägande formell granskning som utförs av motsvarigheten till den svenska riksdagens kammarkansli. De granskar bl.a. att frågan är ställd till rätt minister och att den inte innehåller anklagelser mot utomstående.

Nationalförsamlingen håller varje vecka två särskilda sammanträden för s.k. *muntliga frågor utan debatt*. Sådana frågor framställs skriftligen och överlämnas till regeringen 15 dagar före sammanträdet. Frågan förutsätter inget godkännande i förväg. Vid varje sammanträde får högst 32 muntliga frågor framställas och dessa fördelas mellan partigrupperna. Sedan frågeställaren muntligen vid sammanträdet framställt sin fråga lämnar ministern ett muntligt svar. Behandlingen av varje fråga får ta högst sex minuter; finns tid över efter fråga och svar kan ett visst replikskifte äga rum mellan frågeställaren och ministern.

Ytterligare två sammanträden per vecka ägnas åt s.k. *frågor till regeringen*. Vid detta sammanträde närvarar regeringens samtliga ministrar och besvarar direkta muntliga frågor från parlamentsledamöterna. Dessa sammanträden direktsänds i radio och tv och väcker ofta stort intresse. Högst 15 frågor får ställas under ett sammanträde, och en fördelning sker mellan partigrupperna på samma sätt som för muntliga frågor utan debatt. Det finns inga andra begränsningar vad gäller frågornas innehåll än att de inte får utgöra förolämpningar eller hot. När ministern har besvarat frågan kan vare sig frågeställaren

eller någon annan ledamot få ordet för ytterligare repliker i samma ämne; det förekommer således ingen debatt. Namnen på de ledamöter som kommer att ställa frågor redovisas en timme före sammanträdet, men frågan är inte känd i förväg och kan därmed heller inte granskas eller godkännas.

17.6 Tyskland

Den tyska Förbundsdagens arbetsordning utgår från *stora och små frågor*, som kan lämnas av en partigrupp eller av minst 5 procent av förbundsdagens ledamöter, samt skriftliga och muntliga *enskilda frågor*, som varje enskild ledamot kan ställa. Syftet med stora frågor är främst att få information om grundläggande problem medan små frågor används för att få information i bestämda frågor. När det gäller de enskilda frågorna rör det sig främst om snävt definierade frågeställningar för ett konkret informationsinhämtande. Vid sidan av detta har varje ledamot möjlighet att ställa aktuella frågor inom ramen för *utfrågning av förbundsregeringen*, ofta gällande det senaste regeringssammanträdet. Sådana frågor framställs muntligen och utan föregående skriftlig inlämning. Slutligen står det ledamöterna eller grupperna fritt att vid sidan av de här beskrivna formella frågeformerna vända sig till förbundsregeringen eller direkt till vederbörande departement med s.k. *informella frågor*. De olika frågeinstrumenten används flitigt och är en betydelsefull del både av den parlamentariska kontrollen och i den politiska debatten.

Parlamentsledamöternas rätt att ställa frågor till regeringen är inte uttryckligen reglerad i grundlagen. Den tyska författningsdomstolen har dock hänfört den parlamentariska rätten att ställa frågor, och regeringens skyldighet att svara, till förbundsdagsledamöternas konstitutionella ställning som har sin grund i den artikel i grundlagen som slår fast att ledamöterna är företrädare för hela folket, obundna av uppdrag och instruktioner och bara underkastade sitt samvete (artikel 38). Frågeinstitutet är i stället uttryckligen reglerade i förbundsdagens arbetsordning. Alla typer av frågor ställs till förbundsregeringen som helhet, inte till en enskild minister. Regeringen fördelar sedan själv frågorna mellan de olika ministerierna. Frågorna ska hänföra sig till områden som regeringen är ansvarig för, och domstolarnas, riksbankens och riksrevisionens oberoende ställning måste beaktas. Frågorna får inte heller avse förbundsländernas egna ansvarsområden eller andra staters angelägenheter. Om talmannen anser att frågan är otillåten kommer han eller hon ofta informellt överens med frågeställaren om en omformulering. Annars avvisas frågan av talmannen.

Det finns ingen begränsning i hur många *stora frågor* som får ställas. Inte heller är det uttryckligen reglerat hur omfångsrik frågan får vara; arbetsordningen anger dock att de ska vara kortfattade och konkreta. Det har utvecklats en praxis som innebär att ledamöterna självmant försöker begränsa frågornas omfång. Frågan ska besvaras muntligen och regeringen meddelar när den avser att besvara frågan – det finns således ingen reglerad svarstid, annat än

att om regeringen meddelar att frågan kommer att besvaras senare än efter tre veckor, kan en grupp om minst fem procent av parlamentsledamöterna begära att frågan dessförinnan sätts upp på dagordningen för debatt. *Små frågor* besvaras skriftligen av regeringen inom två veckor.

De enskilda frågorna ska lämnas in skriftligen. *Frågor för muntliga svar* ska besvaras vid en frågestund, som hålls en gång i veckan, om de har lämnats senast under fredagen veckan dessförinnan. Frågan ska vara kortfattad och möjliggöra ett kortfattat svar. Varje ledamot har rätt att ställa högst två frågor per vecka. När svaret har lämnats vid frågestunden kan frågeställaren få ställa två kompletterande frågor. Även andra ledamöter kan få ordet och får då ställa en kompletterande fråga var. Talmannen kan även ge tillstånd till *brådskande frågor*, dvs. frågor med ett uppenbart brådskande intresse, som ska lämnas in senast kl. 12.00 dagen före debatten. Varje parlamentsledamot har rätt att härutöver ställa fyra *frågor för skriftliga svar* per månad. Frågor för skriftliga svar ska besvaras inom en vecka. Om frågan inte är besvarad inom denna tid kan frågeställaren begära att frågan i stället ska besvaras muntligen vid nästa frågestund.

Ingen av de debatter som hålls med anledning av en fråga avslutas med att Förbundsdagen beslutar om någon form av ställningstagande eller på annat sätt uttrycker sitt förtroende för regeringen.

18 Sammanfattning

Den historiska genomgången i denna rapport beskriver den svenska utvecklingen av frågeinstitutet, från de första försöken i mitten av 1800-talet, till och med innan ständsriksdagen var avskaffad, till den utformning de har kommit att få i dag. Av denna beskrivning framgår att skillnaderna, trots den långa tid som har gått, är relativt små mellan dagens och dåtidens frågeinstitut och att debatten om vilka problem frågeinstitutet tampas med i mångt och mycket är densamma genom åren. Så har exempelvis kritiken gällande förse-nade interpellationssvar återkommit många gånger under de senaste hundra åren för att än i dag vara mycket aktuell och stark. Detsamma gäller frågan om skillnaderna mellan de olika frågeinstitutet och vad som upplevs som en oklar gränsdragning mellan interpellationer och frågor, vilket leder till att de olika instituten inte alltid används för den typ av frågor de var avsedda för. Så återkommer ofta kritiken att frågor som hade passat bättre i interpellationens form i stället framställs som en skriftlig fråga, och vice versa.

Ytterligare en kritisk synpunkt som ofta har återkommit under åren, fram-för allt under den första halvan av den tidsperiod som redovisas i denna rap-port, är den att debatterna med anledning av svar på interpellationer eller frågor är tråkiga, långsamma och oinspirerande. Måhända orsakades dessa kritiska synpunkter delvis på en alltför optimistisk snegling mot frågestunder-na i det brittiska underhuset, och vid en sådan jämförelse framstår onekligen en uppläsning av ett långt och på förhand skrivet manus som mindre intresse-

väckande. I arbetet med att finna lösningar på detta problem innebar också samma fråga särskilt till en början den största återkommande utmaningen, nämligen den om hur debattrestriktioner ska kunna anses förenliga med riksdagsledamöternas yttrandefrihet i kammaren. Ytterligare ett vanligt förekommande problem i början, som dock på ett markant sätt skiljer sig från förhållandena i dag, var att antalet frågor och interpellationer var alldeles för begränsat. Med alltför få frågor fick inte frågeinstituten, som ett verktyg främst i riksdagens kontrollmakt, den tyngd och uppmärksamhet man hade hoppats på, och för att få till stånd en rapp och livlig debatt krävdes inte bara kortare och mer koncisa svar utan även fler frågor. I dag gäller i stället kritiken i fråga om antalet interpellationer och frågor att det är alldeles för stort, att frågeinstituten missbrukas och att det omfattande arbete som måste läggas ned vid Regeringskansliet inför besvarandet av en interpellation eller fråga stjäl resurser från annat viktigt arbete där. Kanske dock frågeinstitutens flitiga användning i dag i vart fall kan tas till intäkt för deras numera starka ställning som kontrollinstrument och källa till information.

Vid eventuella önskemål om ytterligare reformer kan måhända inslag i utformningen av frågeinstituten i andra länder tjäna som inspiration. Även om regleringen i de olika länder som beskrivs i denna rapport uppvisar påtagliga likheter med varandra och med den svenska ordningen finns det också tydliga skillnader i vissa aspekter. Att överväga i ett svenskt sammanhang kan då vara exempelvis införandet av en begränsning i det antal frågor eller interpellationer en ledamot får ställa under en viss tidsperiod, att endast en grupp om minst ett visst antal ledamöter gemensamt kan framställa en interpellation, att koppla en interpellationsdebatt till en förtroendeomröstning eller en annan form av ställningstagande i riksdagen eller att införa tydligare "sanktioner" vid fördröjda interpellationssvar efter fransk modell. Vill man i de svenska reformdiskussionerna i dag dessutom inspireras av de förslag som väckts i Sverige under frågeinstitutens utveckling, kan här erinras exempelvis om förslagen om införandet av en svarsplikt för statsråden och klargörande gränsdragningar mellan de olika frågeinstituten. Många andra av de förslag som diskuterats genom åren har ju däremot redan införts, såsom frågestunder, särskilt avsatta tider för interpellationsdebatter, debattrestriktioner och utvidgningen av det område som alls fick göras föremål för frågor och interpellationer till att omfatta statsrådets hela tjänsteutövning.

Frågeinstituten i riksdagen
Användningen av interpellationer och skriftliga frågor
under enkammarriksdagen

Riksdagens utredningstjänst

1 Inledning

1.2 Uppdraget

Vid sammanträdet den 14 oktober 2010 beslutade konstitutionsutskottet att en utredare skulle ges i uppdrag att genomföra en brett upplagd utvärdering av frågeinstituten i syfte att analysera dessa från konstitutionell synpunkt. Utskottet beslutade också om direktiv för uppdraget och utsåg f.d. kanslichefen i utskottet Magnus Isberg till utredare (fortsättningsvis benämnd utredaren) (konstitutionsutskottet 2010-10-14).

I utredarens projektplan från den 15 november 2010 redovisades tre delprojekt som skulle genomföras under utredarens ledning för att utgöra underlag för dennes utvärdering av frågeinstituten. Utredningstjänsten fick i slutet av november 2010 i uppdrag att genomföra delprojekt 2 som behandlar frågeinstitutens omfattning och användning under enkammartiden.

Delprojektets syfte är att beskriva och analysera omfattningen och användningen av interpellationer och skriftliga frågor under enkammartiden och att mer ingående undersöka användningen av frågeinstituten under senare år. I enlighet med direktiven ska särskild vikt läggas vid hur frågeinstituten fungerar som instrument för riksdagens kontroll av regeringen, men även deras betydelse i ledamöternas arbete på andra sätt ska beaktas. Inom ramen för delprojektet ska vidare undersökas hur statsrådets sätt att besvara interpellationer och frågor påverkar möjligheten till kontroll av regeringen, konsekvenserna av frågeinstitutens antalsmässiga utveckling och hur frågeinstituten förhåller sig till varandra (konstitutionsutskottet 2010-11-15).

1.3 Undersökningens genomförande

Delprojektet har genomförts av riksdagens utredningstjänst. Projektgruppen har bestått av utredarna Kalina Tallberg Lindahl (projektledare), Johan Mörck, Erik Norlander och Tove Stenman, utredningsrådet Martin Brandorf och sektionschefen Robin Travis. Det huvudsakliga arbetet har bedrivits under perioden januari–augusti 2011. Initialt hölls ett antal samrådsmöten mellan projektgruppen och utredaren samt den ansvarige för ärendet vid KU:s kansli (Peder Nielsen, bitr. kanslichef) kring undersökningens utformning och metodologiska frågor. Beslut därvidlag har fattats av utredaren inom ramen för de resursmässiga begränsningar som framförts av utredningstjänsten. Löpande avstämningar har därefter gjorts mellan utredaren och projektgruppen.

Riksdagens it-enhet har bistått projektgruppen med uttag av registerdata⁷⁰ och Inga-Lill Pettersson vid utredningstjänsten har bistått med visst administ-

⁷⁰ Avser de data som hämtats från databaserna INFR i Rixlex och uRix.

rativt stöd. Elin Ryner och Brigitta Hultblad vid riksdagens utredningstjänst har varit behjälpliga i samband med de statistiska beräkningarna.

1.4 Undersökningens utformning

Föreliggande delprojekt är indelat i en översiktlig del och en fördjupande del. I den förra görs en kvantitativ studie av frågeinstitutens antalsmässiga utveckling under 40 år. Denna studie utformas som en totalundersökning och syftar främst till att beskriva och diskutera trender och variationer över tid. Den fördjupande delen, som syftar till att få en tydligare bild av ledamöternas användning av frågeinstitutet och deras rollorientering därvidlag, baseras dels på en urvalsundersökning av ett stort antal interpellationer och skriftliga frågor, dels på en enkätundersökning riktad till ett urval aktuella interpellanter och frågeställare.

Undersökningen är ett av flera delprojekt inom ramen för konstitutionsutskottets utredning om frågeinstitutet. Med detta följer vissa avgränsningar:

- De frågeinstitut som omfattas av undersökningen är interpellationer och skriftliga frågor (fortsättningsvis används benämningen frågeinstitutet eller spörsmålen då båda instituten avses). En separat studie av de muntliga frågorna har genomförts vid konstitutionsutskottets kansli (Johansson 2012).
- En beskrivning av och historisk översikt över de olika frågeinstitutet görs inom ramen för delprojekt 1 vid konstitutionsutskottets kansli (konstitutionsutskottet 2010-11-15) och berörs därför inte särskilt här.
- Vissa uppgifter som tas fram inom ramen för föreliggande delprojekt redovisas inom ramen för delprojekt 3 som avser arbetet med frågeinstitutet i Regeringskansliet (Ullström 2012).
- Valet av analysenhet i undersökningen – interpellationer och skriftliga frågor – innebär att det endast är användarna av frågeinstitutet som beaktas i delprojektet.⁷¹

Undersökningen är en empirisk studie baserad på de primär- och sekundärdata som sammanställts inom ramen för de olika undersökningarna. Analysen i de olika delarna tar dock sin utgångspunkt i resultat och hypoteser från tidigare studier och forskning på området. Utformningen och omfattningen av de olika delarna av undersökningen beskrivs närmare nedan.⁷²

⁷¹ Valet av analysenhet motiveras av att undersökningen syftar till att mäta förekomsten av vissa variabler i spörsmålen, såsom utskotts- och valkretskoppling (se vidare redovisningen av urvalsundersökningen nedan).

⁷² Det kan noteras att undersökningens utformning i några avseenden skiljer sig från utredarens ursprungliga projektplan. Den grundläggande strukturen, syftet och frågeställningar kvarstår oförändrade, men vissa revideringar har beslutats i samråd med utredaren baserat på metodologiska och resursmässiga överväganden.

1.4.1 Totalundersökning 1971–2010/11

Den översiktliga delen är utformad som en totalundersökning och innefattar varje interpellation och fråga fr.o.m. enkammartidens början 1971 t.o.m. riksmötet 2010/11. I materialet finns uppgifter om parti på aggregerad nivå. Kartläggningen baseras huvudsakligen på uttag och bearbetning av registerdata från databaserna INFR i Rixlex (1975–2001/02) och uRix (2002/03–2010/11). De första åren i tidsserien (1971–1974) baseras på jämförbara data från en tidigare studie (Mattson 1994) på grund av att elektroniska data saknas för denna period.

Utifrån kartläggningen görs en analys av trender och variationer när det gäller antalet interpellationer och skriftliga frågor inom och mellan valperioder samt över perioden som helhet. Ambitionen är deskriptiv, men möjliga förklaringar diskuteras utifrån de resonemang som förs i befintlig forskning.

På basis av dessa registerdata undersöks också koncentrationen av användningen av frågeinstituten, dvs. hur stor andel av ledamöterna som använt sig av instituten och hur spridningen ser ut inom denna grupp, under mandatperioderna 1994/95–2009/10.

1.4.2 Urvalsundersökning 1994/95–2009/10

Som underlag för den fördjupade analysen av frågeinstitutens användning har en undersökning av interpellationer och skriftliga frågor från de fyra senaste mandatperioderna genomförts. I syfte att kunna utläsa eventuella trender bör minst tre mandatperioder beaktas, och den första mandatperioden i tidsserien är fastställd med hänsyn dels till att den tidigare större undersökning som gjorts på området sträcker sig fram till riksmötet 1992/93 (Mattson 1994), dels till att en reform av frågeinstituten genomfördes 1996, vilket motiverar en närmare uppföljning av utvecklingen sedan mitten av 1990-talet.

Med hänsyn till populationens storlek – totalt framställdes närmare 30 000 interpellationer och skriftliga frågor under den aktuella tidsperioden – och att undersökningen omfattar ett stort antal variabler har ett urval varit nödvändigt. Föreliggande undersökning baseras på ett stratifierat slumpmässigt urval omfattande totalt 1 446 spörsmål – 838 interpellationer och 608 skriftliga frågor (se tabell 1 nedan) – samt statsrådets svar.⁷³ Urvalsstorleken har bestämts utifrån en avvägning mellan ambitionen att uppnå en hög precision och resurshänsyn. En stratifiering av urvalet med hänsyn till om frågeställaren tillhör ett regeringsparti eller ett oppositionsparti har ansetts lämplig då tidigare studier visat att detta i hög grad påverkar i vilken utsträckning ledamöterna använder frågeinstituten. Stratifieringen innebär att båda grupperna blir representerade i tillräckligt hög grad för att möjliggöra statistiskt säkerställda slutsatser.

Eftersom urvalsstorlekarna, till följd av stratifieringen, inte är proportionella har materialet viktats i den statistiska analysen för att kompensera för

⁷³ Vad gäller interpellationerna beaktas endast statsrådets inledande svar och inte den efterföljande debatten.

gruppernas över- respektive underrepresentation. Alla medelvärden och andelar som anges i redovisningen är skattningar efter viktning. Samtliga redovisade värden är statistiskt säkerställda utifrån en konfidensgrad på 95 procent om inget annat anges.

TABELL 1 POPULATION OCH URVAL

Period		Interpellationer		Skriftliga frågor		Totalt
		Regering	Opposition	Regering	Opposition	
1994/95–	Pop.	109	991	685	2 711	4 496
1997/98	Urval	63	130	72	77	342
1998/99–	Pop.	156	1 584	812	4 858	7 410
2001/02	Urval	76	137	73	78	364
2002/03–	Pop.	113	2 022	1 106	6 226	9 467
2005/06	Urval	64	140	74	79	357
2006/07–	Pop.	196	2 439	1 597	3 979	8 211
2009/10	Urval	86	142	76	79	383
Totalt	Pop.	574	7 036	4 200	17 774	29 584
	Urval	289	549	295	313	1 446

Varje undersökningsenhet i urvalet har kodats utifrån ett fyrtiotal variabler avseende uppgifter om frågeställaren, spørsmålets innehåll⁷⁴, svaret och dess innehåll samt, vad gäller interpellationer, vissa uppgifter om interpellationsdebatten. Med utgångspunkt i ett underlag från utredaren har en kodningsmanual utarbetats med definitioner och anvisningar för var och en av de variabler som kodats (bilaga 1). Källmaterialet i urvalsundersökningen utgörs huvudsakligen av riksdagens databas POPS⁷⁵, publikationen Riksdagens ledamöter samt riksdagstrycket för respektive riksmöte. Vissa kompletterande uppgifter har hämtats från riksdagsförvaltningens centralkansli samt från Valmyndigheten.

Den innehållsliga undersökningen av frågorna har fördelen att den ger ett direkt mått på användningen av frågeinstituten, till skillnad från en bild av hur användningen uppfattas och beskrivs av användarna (jfr Martin 2011a). Att undersökningen görs på ett systematiskt och replikerbart sätt möjliggör också statistisk analys av materialet samt uppföljande undersökningar.

De variabler vars kodning baseras på en läsning av frågorna och svaren⁷⁶ har kodats av tre utredare. Frågorna har initialt fördelats mellan utredarna som var och en har kodat samtliga av dessa variabler för respektive fråga. I syfte att undvika systematiska mätfel och få en god reliabilitet i materialet har operationaliseringen av dessa variabler utarbetats gemensamt av utredarna, och pilotundersökningar har genomförts för att pröva operatio-

⁷⁴ Kodningen av innehållet i frågorna baseras på såväl bakgrundstexten som de frågor som riktas till statsrådet. Enligt uppgift från kammarkansliet, som ansvarar för redigeringen av frågorna, görs ibland vissa justeringar i texten, framför allt avseende själva frågeformuleringarna, exempelvis för att säkerställa att frågan angår statsrådets tjänsteutövning (RF 13:5). Utgångspunkten är dock att vidta så försiktiga ändringar som möjligt och det är ledamoten själv som formulerar om texten utifrån föreslagna ändringar om det inte rör enbart redaktionella justeringar (Persson 2011-03-14).

⁷⁵ Personer och organisationer i det parlamentariska systemet.

⁷⁶ Variablerna C3–C13 samt E1–E4 enligt kodningsmanualen (bilaga 1).

naliseringarnas framkomlighet. Omfattande gemensamma genomgångar av delar av materialet har genomförts för att få en samsyn i tolkningarna. Tveksamheter har diskuterats gemensamt i gruppen och några variabler har kodats i två omgångar; i en andra omgång har då en och samma utredare gått igenom hela materialet avseende en enskild variabel. Reliabiliteten, som undersökts med hjälp av stickprov omfattande mellan 20 och 25 procent av samtliga undersökningsenheter, bedöms vara hög i stora delar av materialet. I enstaka variabler som baseras på ett större mått av tolkning har emellertid större avvikelser i bedömningarna förekommit. Materialets validitet och reliabilitet diskuteras närmare i anslutning till redovisningen av de olika variablerna.

Kodningen av de variabler som baseras på registerdata av olika slag⁷⁷ har genomförts av två utredare som, med hänsyn till effektivitet och reliabilitet, delat upp variablerna mellan sig eftersom detta säkerställer att samma definition och källor används för en och samma variabel genom hela materialet. Materialet har genomgått en omfattande kvalitetssäkring och bedöms ha mycket hög reliabilitet.

Utifrån materialet från urvalsundersökningen analyseras användningen av frågeinstituten i riksdagsarbetet och vilken betydelse de kan sägas ha i olika hänseenden. Även i denna del är ambitionen deskriptiv. Tyngdpunkten ligger vid beskrivningar av materialet som helhet. I den mån materialet tillåter det redovisas emellertid eventuella skillnader mellan oppositions- respektive regeringsledamöter, skillnader mellan de båda frågeinstituten och utvecklingen över tid.

1.4.2 Enkätundersökning våren 2011

Enkätundersökningen baseras på ett urval interpellationer och skriftliga frågor från vårsessionen 2011. Urvalet, som omfattar vartannat spörsmål från oppositionens ledamöter och varje spörsmål från regeringspartiernas ledamöter under den aktuella perioden, har fastställts utifrån en prognos avseende antalet spörsmål under tidigare riksmöten. Totalt omfattas 92 interpellationer och 117 skriftliga frågor som ställts under perioden den 1 mars till 20 maj⁷⁸ 2011⁷⁹. Enkäten, som konstruerats av utredaren, avser bl.a. spörsmålets ursprung och förankring samt ledamotens motiv, uppfattning om svaret och eventuella följdåtgärder med koppling till frågan/interpellationen. Enkäten har administrerats av projektgruppen vid utredningstjänsten som också sammanställt enkätsvaren.

Ursprungligen utformades enkäten som en webbenkät som skickades med e-post till de ledamöter som ställt en interpellation/skriftlig fråga som ingått i urvalet. Utskicken gjordes löpande i direkt anslutning till att respektive frå-

⁷⁷ Variablerna A1–A3, B1–B16, C1–C2, D1–D9 samt F1–F13 enligt kodningsmanualen (bilaga 1).

⁷⁸ Slutpunkten är det datum som fastställts som sista dag för inlämnande av interpellation som ska besvaras före sommaruppehållet.

⁷⁹ Sex interpellationer och en skriftlig fråga som framställts men återtagits under perioden har exkluderats från enkätundersökningen.

ga/interpellation besvarats och debatten ägt rum. I ett senare skede kompletterades webbutskicket med ett brevutskick på grund av låg svarsfrekvens. Den 29 juli 2011 hade 65 av 92 enkäter avseende interpellationer och 70 av 117 enkäter avseende skriftliga frågor besvarats, vilket ger en svarsfrekvens på 71 respektive 60 procent. Svarsfrekvensen för enkätundersökningen som helhet uppgår till 65 procent. En analys av bortfallet redovisas i inledningen till avsnittet om enkätundersökningen. Internt bortfall redovisas i anslutning till presentationen av de enskilda resultaten. Med hänsyn till resultaten från bortfallsanalysen och undersökningens utformning, dvs. att den omfattar en relativt kort period under en specifik parlamentarisk situation, måste det framhållas att generaliserbarheten är begränsad. Ambitionen med enkätundersökningen har emellertid i första hand varit att få en omedelbar återkoppling från ledamöterna avseende vissa aspekter av deras användning av frågeinstituten.

1.5 Tidigare undersökningar

Vissa empiriska undersökningar av frågeinstituten har tidigare redovisats av riksdagen. Konstitutionsutskottet har inom ramen för sin granskning berört olika aspekter av frågeinstituten; bl.a. har statistiska uppgifter vad gäller den antalsmässiga utvecklingen och besvarandet av spörsmålen sammanställts och analyserats (se t.ex. bet. 2009/10:KU10).

Forskningen om parlamentariska frågeinstitut – såväl på det statsvetenskapliga som på det statsrättsliga området – är emellertid ännu förhållandevis begränsad, i synnerhet med avseende på spörsmålen innehåll i olika avseenden. En av de mer framträdande forskarna på området konstaterar i en aktuell artikel att

[d]espite the centrality of [parliamentary questions] to the life of parliament, the content and nature of questions posed by parliamentarians in most legislatures remains relatively obscure, leaving the specifics of the questions parliamentarians ask and their reasons for asking open to conjecture. More generally, the value and specific usefulness of the institution of questioning to modern-day parliaments is contentious (Martin 2011a, s. 259).

Den mest omfattande vetenskapliga undersökningen av frågeinstituten i riksdagen är Ingvar Mattsons studie från början av 1990-talet. Studien omfattar perioden 1945–1992/93 med särskilt fokus på utvecklingen under enkammar-tiden och användningen av frågeinstituten under de senaste åren i tidsserien baserat på individdata (Mattson 1994).

Motsvarande undersökningar förekommer i utländsk statsvetenskaplig forskning, med fokus framför allt på den kvantitativa utvecklingen och, i varierande grad, med koppling till vissa data avseende spörsmålen och ledamöterna – t.ex. adresserat departement, frågeställarens partitillhörighet, kön, ställning i partiet och parlamentet etc. – i syfte att undersöka frågeinstitutens funktioner (se t.ex. Wiberg red. 1994, Arter 1984, Henry 1993, Lazardieux 2005, Bailer 2009, Rasch 2009, Russo 2009, Martin 2011b). Vidare före-

kommer enstaka bidrag med en uttalat komparativ ansats (se t.ex. Wiberg 1995 samt Russo och Wiberg 2010).

Innehållslig analys av frågor och interpellationer i den svenska kontexten förekommer i enstaka studier avseende specifika aspekter av innehållet och syftar då inte primärt till att analysera spörsmålen utan till att undersöka andra förhållanden. Exempelvis har forskarna Olof Petersson och Ingrid Carlberg undersökt förekomsten av mediebaserade spörsmål för att få en bild av mediernas inflytande över verksamheten i riksdagen (Petersson och Carlberg 1990), och Hans Hegeland har i en statsvetenskaplig avhandling undersökt andelen spörsmål som rör EU i syfte att belysa EU-frågornas behandling i riksdagen (Hegeland 2006). En mer omfattande innehållslig analys har genomförts av Patrik Bremdal, forskare i konstitutionell rätt. I sin avhandling från maj 2011 redovisar Bremdal en innehållslig studie av drygt 4 000 skriftliga frågor och interpellationer från fem riksmöten sedan mitten av 1990-talet (Bremdal 2011). Undersökningen omfattar emellertid inga uppgifter om interpellanten/frågeställaren kopplat till spörsmålen i urvalet (Bremdal 2011-06-14).

2 Frågeinstitutens utveckling 1971–2011

2.1 Inledning

Tidigare undersökningar av frågeinstitutet har visat på en ökad användning av frågeinstitutet från 1945 till 1993 (Matsson 1994). Hur har utvecklingen sett ut sedan dess? Frågan är av särskilt intresse mot bakgrund av att frågeinstitutet reformerades i mitten av 1990-talet i syfte att vitalisera debatten i riksdagen och göra den mer aktuell genom en ny utformning av frågeinstitutet.

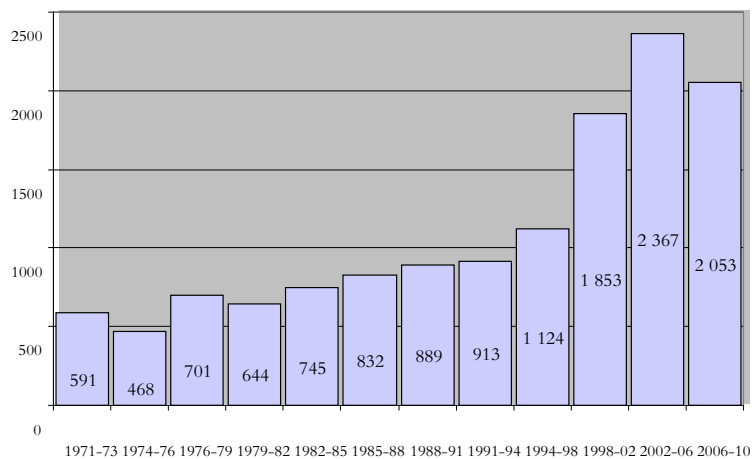
För att svara på frågan utgår vi från en längre tidsserie avseende antalet interpellationer och skriftliga frågor.⁸⁰ Redovisningen baseras i detta avseende på materialet från totalundersökningen som sträcker sig från 1971 t.o.m. riksmötet 2010/11. Av särskilt intresse är dock utvecklingen under den senare halvan av perioden, dvs. sedan 1990-talet. Ambitionen är deskriptiv men tänkbara förklaringar redovisas och diskuteras. De huvudsakliga frågeställningarna är hur utvecklingen har sett ut sedan 1971 och i synnerhet efter 1990 samt hur de trender och fluktuationer som framträder kan förstås.

2.2 Den antalsmässiga utvecklingen

Sett över hela den aktuella tidsperioden har det totala antalet interpellationer och skriftliga frågor ökat kraftigt. Den första mandatperioden i tidsserien (1971–1973) uppvisar ett årligt genomsnitt på 591 interpellationer och skriftliga frågor medan motsvarande siffra för den sista mandatperioden i tidsserien (2006–2010) är 2 053, vilket motsvarar en ökning med närmare 350 procent (figur 1). En jämförelse mellan det första och sista riksmötet i tidsserien, vilket i högre grad avspeglar de senaste årens nedgång, visar alltså på närmast en fördubbling av antalet interpellationer och skriftliga frågor: från 632 år 1971 till 1 128 under riksmötet 2010/11 (figur 2).

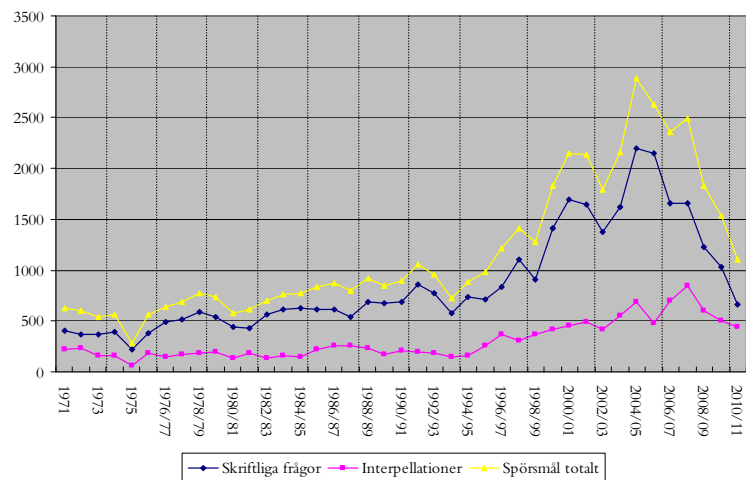
⁸⁰ Skriftliga frågor med muntliga svar t.o.m. 1995 och skriftliga frågor med skriftliga svar fr.o.m. 1996.

FIGUR 1 GENOMSnittligt antal spöRsmÅl per riksmöte för mandatperioderna 1971–2010



Av redovisningen i figurerna 1 och 2 framgår tydligt att ökningen inte är jämnt fördelad över perioden. En dramatisk ökning sker under en tioårsperiod från omkring mitten av 1990-talet då det totala antalet interpellationer och skriftliga frågor mer än tredubblas: från 890 under riksmötet 1994/95 till 2 885 under riksmötet 2004/05. Därefter sker en markant nedgång som dock inte förändrar bilden av en kraftig antalsmässig ökning – drygt 80 procent – för de senaste fyra mandatperioderna som helhet.

FIGUR 2 ANTAL INTERPELLATIONER OCH SKRIFTLIGA FRÅGOR PER RIKSMÖTE 1971–2010/11



Även om trenden är likartad för de båda frågeinstitut framgår av figuren ovan att utvecklingen över perioden skiljer sig något åt dem emellan. Antalet

interpellationer fluktuerade svagt mellan 150 och 250 per riksmöte från 1970-talet fram till mitten av 1990-talet då en ojämn men uppåtgående trend inleddes. Under den senaste mandatperioden (2006–2010) uppgick genomsnittet per riksmöte till 659 interpellationer; den hittills högsta noteringen görs riksmötet 2007/08 då antalet interpellationer uppgår till 844. I slutet av mandatperioden sker dock en tillbakagång och valåret 2009/10 ligger antalet interpellationer på samma nivå som de båda föregående valåren (2001/02 respektive 2005/06), strax under 500. Under riksmötet 2010/11 har antalet sjunkit ytterligare något, till 446 interpellationer.

Vad gäller de skriftliga frågorna uppgick det genomsnittliga antalet under 1970-talet till drygt 400 per riksmöte, under 1980-talet till knappt 600 och under 1990-talet till omkring 800⁸¹, vilket illustrerar en mer kontinuerlig ökning under de första tre årtiondena i tidsserien. Vid två tillfällen under den senaste tioårsperioden – omkring slutet av 1990-talet och i mitten av 2000-talets första årtionde – sker sedan en dramatisk ökning av antalet, som når sin kulmen under riksmötena 2004/05–2005/06 då det överstiger 2 100 per riksmöte. Därefter har en kraftig tillbakagång ägt rum; i slutet av den senaste mandatperioden hade antalet skriftliga frågor sjunkit till ungefär samma nivå som i slutet av 1990-talet (omkring 1 000) och under riksmötet 2010/11 har antalet halverats (682) jämfört med genomsnittet (1 394) för riksmötena under den föregående mandatperioden.

Av redovisningen framgår vidare att den antalsmässiga ökningen från mitten av 1990-talet också sammanfaller med en ökande fluktuation; under de senaste mandatperioderna i tidsserien är variationen mellan riksmöten inom mandatperioderna högre än under tidigare mandatperioder.

Vad gäller förhållandet mellan de båda frågeinstituten kan man konstatera att interpellationerna, beräknat över mandatperioder, har utgjort mellan omkring 20 och 30 procent av det totala antalet spørsmål under den aktuella tidsperioden. Sedan mitten av 1990-talet har interpellationernas andel legat stabilt på en fjärdedel av frågorna fram till den senaste mandatperioden i tidsserien då deras andel uppgår till närmare en tredjedel (32 procent). Förhållandet är en effekt av att interpellationerna fortsatte att öka samtidigt som antalet skriftliga frågor minskade kraftigt. De skriftliga frågorna når sin höjdpunkt under mandatperioden 2002–2006, medan det hittills högsta antalet interpellationer uppnås under den efterföljande mandatperioden, 2006–2010.

2.3 Möjliga förklaringar till trender och variationer

Hur kan vi då förstå den långsiktiga trenden, de tillfälliga fluktuationerna och skillnaden mellan frågor och interpellationer i dessa avseenden? I forskningen på området förekommer en mängd olika förklaringar till trender och variationer i den antalsmässiga utvecklingen av parlamentariska spørsmål. De för-

⁸¹ Det sista riksmötet i tioårsperioden (1999/2000) har exkluderats på grund av den kraftiga avvikelsen.

klaringsfaktorer som lyfts fram kan grovt delas in i kategorierna samhälleliga eller externa respektive parlamentariska eller interna.

I det följande diskuteras den antalsmässiga utvecklingen av interpellationer och skriftliga frågor i riksdagen under enkamartiden – med särskild tonvikt vid utvecklingen under den senare halvan av perioden – i ljuset av dessa förklaringsfaktorer. De externa förklaringsfaktorerna diskuteras i ett sammanhang medan de interna delats in i två övergripande kategorier: riksdagens arbetsformer respektive riksdagens sammansättning.

2.3.1 Samhälleliga förklaringsfaktorer

Samhällsutvecklingen i stort har naturligtvis en inverkan också på riksdagens arbete och formerna för detta. Externa faktorer såsom förändrade maktförhållanden mellan den exekutiva och den lagstiftande makten, ökad internationalisering och globalisering, it-utvecklingen och en tilltagande medialisering av politiken kan inte förklara trendbrott eller tillfälliga fluktuationer i den antalsmässiga utvecklingen av spörsmålen men utgör den fond mot vilken den långsiktiga trenden bör ses.

Ökat behov av kontroll och insyn

Förändrade förutsättningar avseende riksdagens roll och uppgifter har på olika sätt medfört en ökad betoning på riksdagens kontrollfunktion. Inriktningen av den statliga styrningen mot mål- och resultatstyrning har gett större frihet åt regeringen och myndigheterna att genomföra beslutade åtgärder, vilket medför ett ökat behov av efterhandskontroll från riksdagens sida. Parallellt med denna utveckling har också EU-inträdet 1994 inneburit en maktöverföring från riksdag till regering och skapat ett ökat behov av förhandskontroll av regeringens agerande i EU-samarbetet (framst. 2000/01:RS1, s. 14, 94 f., rapport från riksdagen 2005/06:RFR4).

Dessa förändringar kan kopplas till vad som ibland benämns som *decline of parliaments*-tesen, enligt vilken forskare hävdar att parlamentets makt har minskat i meningen att det inte längre i första hand är i parlamenten som de avgörande policyfrågorna debatteras och beslutas. I takt med att de politiska sakfrågorna har blivit alltmer komplexa har tjänstemän och experter på regeringens uppdrag fått ett ökat inflytande. Denna förflyttning av politikskapandet har medfört ett ökat informationsövertag för regeringen. Av detta följer bl.a. att parlamentets kontrollfunktion har blivit allt viktigare (se t.ex. Saalfeld 2000, Green-Pedersen 2006).

Globalisering och internationalisering

Att den ökande globaliseringen och internationaliseringen utsätter samhällets representativa institutioner för ett omvandlingstryck är en allmänt vedertagen uppfattning. Kan då ett ökat antal spörsmål angående internationella angelägenheter och EU-relaterade frågor bidra till att förklara den antalsmässiga ökningen?

I fråga om ledamöternas internationella kontakter visar studier förvisso att det inte skett någon större förändring över tid. Ledamöterna, eller rättare sagt en del av ledamöterna, har historiskt sett alltid haft ett internationellt kontaktnät och engagemang (Brothén 2002). Samtidigt hanterar riksdagen alltfler internationella frågor i sitt dagliga arbete, och en annan aspekt av internationalisering är vad som brukar kallas probleminternationalisering, dvs. att allt fler frågor på den politiska dagordningen har sin grund i händelser som inträffat utanför det egna landets gränser. Utifrån ett sådant perspektiv skulle man kunna förmoda att en ökad politisk uppmärksamhet för internationella frågor också visar sig ifråga om såväl ämnesval som den totala användningen av frågeinstitutet. Trendbrottet i den antalsmässiga ökningen av spörsmål i mitten av 1990-talet sammanfaller också med Sveriges inträde i EU.

Resultaten från urvalsundersökningen visar emellertid att andelen spörsmål som rör internationella frågor respektive andelen spörsmål med EU-koppling ligger på en förhållandevis jämn nivå under de fyra senaste mandatperioderna, 1994–2010.⁸² Eftersom deras genomsnittliga andelar av spörsmålen – 15 respektive tio procent – är relativt låga kan de inte väsentligen bidra till att förklara en antalsmässig ökning.

Informationsteknikens utveckling

Den allmänna informationskompetensen, dvs. förmågan att söka, finna, kritiskt granska och använda information, har ökat markant under senare år (Hedman och Lundh 2009). Även när det gäller parlamentsledamöters informationskompetens – och i synnerhet användning av internet – kan man konstatera att det skett stora förändringar över tid (Dai och Norton 2008).

För riksdagens del kan det senaste decenniets explosionsartade informationsteknologiska utveckling bl.a. ha bidragit till en mer uppdaterad och aktuell debatt samt ett ökat utnyttjande av frågeinstitutet. Ledamöternas ökade informationskompetens kan antas ge uppslag till fler spörsmål samtidigt som tekniken i sig medger en snabbare och mindre resurskrävande process jämfört med tidigare. Även motsatsen skulle dock kunna hävdas, dvs. att informationstekniken borde leda till att färre frågor ställs på grund av att informationsbehovet tillfredsställs via andra kanaler. Detta resonemang utgår dock ifrån att ett reellt informationsbehov föranleder spörsmålen och att de avser information som är allmänt sökbar.

Om användning av internet och ledamöternas informationskompetens kan vara en delförklaring till spörsmålen antalsmässiga ökning, hur hänger det då samman med nedgången under de senaste åren? En möjlig om än spekulativ förklaring är tillkomsten av nya mer interaktiva tekniker som bloggar, Facebook och twitter. En majoritet av ledamöterna har i dag egna hemsidor och många har också egna bloggar; i den mån frågeinstitutet är en kanal för politisk kommunikation kan den därmed sägas ha fått ökad konkurrens under

⁸² För definitioner av internationell fråga respektive EU-koppling, se kodningsmanualen (bilaga 1).

senare år. Forskning kring de s.k. nya medierna och deras betydelse för politisk kommunikation har t.ex. visat att valet 2006 pekade på en mer utvecklad politisk kommunikation på internet än någon gång tidigare (Nord och Ström-bäck 2009, Grusell och Nord 2011).

Politikens medialisering

Spörsåmålen antalsmässiga ökning kan även sättas i relation till vad som brukar benämnas politikens medialisering. Att politiker och partier blivit allt mer intresserade av medial uppmärksamhet kan bl.a. förklaras av den ökade politiska rörligheten i samhället. Det har helt enkelt blivit allt viktigare att uppmärksammas och påverka det offentliga samtalet och därmed också väljarna. Begrepp som konkretisering, personifiering, intensifiering och polarisering används ofta för att beskriva de tekniker som krävs för att fånga publikens uppmärksamhet i ett mediasamhälle där det blir allt svårare att göra sig hörd (Hernes 1978, Asp 1986).

En del av de förändringar ifråga om riksdagens arbetsformer som genomförts under senare år har bidragit till ett format som bättre passar mediologi-ken: tv-sändningarna från olika debatter i riksdagen har ökat sedan 1990-talet och statsministerns frågestund har direktsänts varje vecka sedan den blev ett regelbundet inslag i kammarens arbetsschema (framst. 2000/01:RS1, s. 55 f.).

Interpellationsdebatter är, om än inte i lika hög grad som frågestunden, en form av debatt som lämnar utrymme för de gester och tilltal som har möjlighet att nå ut i medierna. Dessutom ger de möjlighet även för relativt okända ledamöter att själva inta scenen. Om något borde alltså politikens medialisering bidra till den långsiktiga ökningen av denna frågeform. Däremot kan argumenteras för att en långt driven medialisering skulle innebära att politikerna, åtminstone inför väljarna, i dag prioriterar helt andra sammanhang att visa upp sig i än i riksdagens kammare (jfr ovan om nya sociala medier).

2.3.2 Riksdagens arbetsformer

Till de grundläggande förutsättningarna för nyttjandet av frågeinstituten hör utformningen av de formella regelverken, informella normer och de praktiska möjligheter som ledamöterna har att nyttja instituten. I följande avsnitt diskuteras den antalsmässiga utvecklingen mot bakgrund av de reformer som genomförts av frågeinstituten under perioden och ledamöternas praktiska förutsättningar i termer av de handläggarresurser de har till sitt förfogande. Informella normer som påverkar användningen kan naturligtvis också variera men är svåra att mäta eller ens identifiera utifrån det material som föreliggande undersökning baseras på.

Regleringen av frågeinstituten

Den formella regleringen av frågeinstituten kan, avsiktligt eller oavsiktligt, påverka den antalsmässiga utvecklingen. Mattson finner i sin undersökning en koppling mellan förändringar av de formella regler som styr frågeinstituten

och deras antalsmässiga utveckling sedan 1940-talet. Vid flera tillfällen tycks mer eller mindre omfattande reformer i syfte just att göra frågeinstitutet mer attraktiva också i olika grad ha föranlett en ökad användning (Mattson 1994, s. 303). Även i tidigare forskning har ett sådant samband påtalats; en liberalisering av debattreglerna för spörsmålen i riksdagen i början av 1970-talet har lyfts fram som en bidragande orsak till en efterföljande antalsmässig ökning (Arter 1984, s. 339).

Den mest genomgripande reform av frågeinstitutet som genomförts under enkamrartiden trädde i kraft 1996. I syfte att vitalisera frågeinstitutet infördes ett nytt interpellationsinstitut genom en sammanslagning av de tidigare instituten enkla frågor och interpellationer. I samband med detta avskaffades också formkravet att interpellationer skulle förbehållas angelägenheter av allmänt intresse och svarstiden för interpellationer halverades till två veckor. Möjligheten att ställa skriftliga frågor för skriftliga svar, som sedan 1995 varit förbehållen längre uppehåll i kammarens arbete, utsträcktes vidare till hela året och den muntliga frågestund som inrättats på försök 1991 permanentades och hölls nu varje vecka i stället för som tidigare varje månad (bet. 1995/96:KU18).

I och med 1996 års reform upphörde alltså möjligheten till skriftliga frågor med följande debatt, vilket torde kunna förklara en ökning av antalet interpellationer. Interpellationerna ökar emellertid inte på bekostnad av de skriftliga frågorna under åren efter reformen, utan båda instituten uppvisar en kraftig ökning från mitten av 1990-talet. En tolkning av detta är att instituten i och med reformen går från att vara substituerande till att vara komplementära. Medan interpellationerna erbjuder en möjlighet att debattera en fråga med ansvarigt statsråd erbjuder de skriftliga frågorna ett kostnadseffektivt instrument för informationsinhämtning och eventuellt andra funktioner som inte bygger på en debatt mellan frågeställaren och statsrådet. En genomgång av spörsmålenas genomsnittliga antal under de aktuella mandatperioderna visar just att det ena institutet ökar då det andra minskar under sex av de sju⁸³ mandatperioder som föregår reformen, medan de under de efterföljande tre mandatperioderna följer samma utveckling och ökar parallellt. Den fjärde och sista mandatperioden i tidsserien, då antalet interpellationer tillfälligt ökar kraftigt medan antalet skriftliga frågor minskar, avviker dock från mönstret.

En bidragande förklaring till den dramatiska ökningen skulle således kunna vara att reformen dels underlättat en ökad användning av instituten, dels medfört att de används på ett kvalitativt annorlunda sätt än tidigare. Förändringar i regelverken tycks dock inte kunna förklara den kraftiga nedgången i antalet spörsmål under senare år. Några mer omfattande reformer har inte genomförts under de senaste åren utan endast mindre procedurmässiga ändringar har förekommit. Exempelvis har ledamöterna sedan 2007 fått ställa interpellationer under en större del av året än tidigare, men antalet s.k. som-

⁸³ Undantaget är mandatperioden 1976–1979 då det genomsnittliga antalet interpellationer i princip är oförändrat medan de skriftliga frågorna ökar.

marinterpellationer har varit alltför litet för att kunna bidra till att i väsentlig mån förklara den antalsmässiga utvecklingen av spörsmålen.

Även andra regler än de som är direkt relaterade till frågeinstitutet skulle emellertid kunna inverka på antalet spörsmål, antingen därför att andra aktiviteter införts eller gjorts mer attraktiva för ledamöterna – som måste prioritera mellan olika parlamentariska aktiviteter – eller därför att spörsmålen används som substitut för andra aktiviteter och därför påverkas av ändringar som rör dessa institut. De medel enskilda ledamöter har att tillgå för att lyfta ett ärende eller få till stånd en debatt i kammaren är, utöver frågeinstitutet, motionsinstitutet och vissa debattformer. Exempelvis skulle således en utvidgad motionsrätt kunna leda till ett minskat antal spörsmål, liksom en begränsning av andra debattformer skulle kunna medföra en ökning av spörsmålen – och vice versa.

Vad gäller motionsinstitutet har det, under den aktuella perioden, inte reformerats på ett sätt som kan antas ha påverkat den antalsmässiga utvecklingen av spörsmålen i någon högre grad. De reformer som vidtagits har inte inneburit någon genomgripande förändring av ledamöternas motionsrätt utan har främst varit inriktade på att förenkla motionsbehandlingen i utskotten. Någon tydlig samvariation mellan antalet spörsmål och antalet motioner kan inte heller urskiljas. Antalet motioner har sedan mitten av 1990-talet fluktuerat mellan som lägst drygt 2 500 och som högst drygt 4 800 per riksmöte.

Under det senaste decenniet har dock flera reformer genomförts för att förnya riksdagens debattformer. Våren 2003 infördes statsministerns frågestund i syfte att få till stånd ett regelbundet meningsutbyte mellan statsministern och i första hand ledande partiföreträdare i aktuella frågor. Införandet sammanfaller visserligen med en tillfällig nedgång i antalet spörsmål (jfr figur 1 ovan), men åtföljs av en omedelbar och relativt kraftig ökning under riksmötet därpå. En förklaring skulle kunna vara att nedgången i själva verket inträffar under hösten det aktuella riksmötet i samband med att en ny riksdag tillträder (spridningen över året framgår inte av materialet).

Under våren 2005 inleddes vidare ett försök med en allmän debattimme en gång i månaden i syfte att ge ökat utrymme åt ledamöter att lyfta frågor till debatt i kammaren och få tillfälle att återrapportera från t.ex. internationella kontakter (framst. 2005/06:RS3, s. 146). Någon tydlig koppling till spörsmålen antalsmässiga utveckling tycks dock inte föreligga. De skriftliga frågorna uppvisar en kraftig ökning det aktuella riksmötet och först efter ett par år en motsvarande tillbakagång, och interpellationerna uppvisar en tillfällig ökning följt av stora fluktuationer i antalet.

En jämförelse av uppgifter om debattiden i kammaren och antalet särskilt anordnade debatter per riksmöte med den antalsmässiga utvecklingen av spörsmålen under de senaste två mandatperioderna stöder inte heller antagandet att det skulle föreligga ett samband mellan användningen av debatt- och frågeinstitutet; något tydligt förhållande mellan institutens omfattning och utveckling framträder inte (Kammarstatistikprogrammet). Sammantaget kan konstateras att det inte tycks finnas något tydligt samband mellan spörs-

målen antalsmässiga utveckling över tid och införandet av nya möjligheter till debatt i riksdagen.

Ledamotsstödet utveckling

Forskare som studerat användningen av frågeinstitutet i bl.a. den franska Nationalförsamlingen och det norska Stortinget har framhållit ett troligt samband mellan ett ökat ledamotsstöd och en ökad användning av frågeinstitutet (Henry 1993, s. 637, Lazardeux 2005, s. 274, Rommetvedt 1992). Även vad gäller den svenska riksdagen har forskare nyligen hävdats att utvecklingen mot en ”inflation” när det gäller nyttjandet av frågeinstitutet ska ses bl.a. mot bakgrund av det utökade antalet politiska sekreterare som ”uttryckligen motiverats med behovet av att ge ledamöterna assistens för att exempelvis kunna granska regeringen på ett ambitiösare sätt” (Möller och Erlandsson 2009, s. 33).

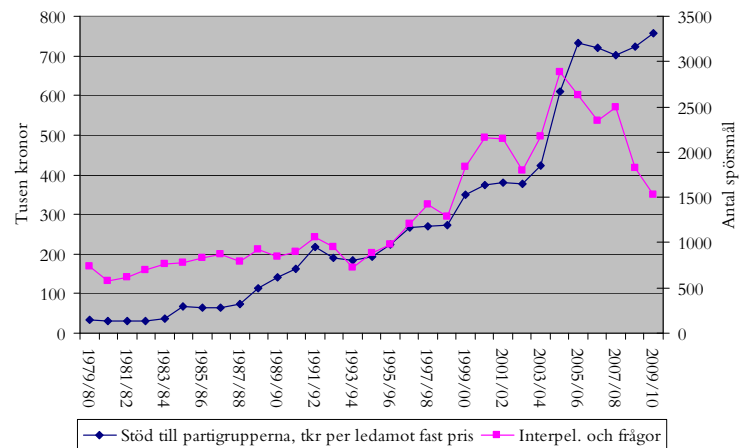
Ett direkt ekonomiskt stöd till partigrupperna infördes 1975 mot bakgrund av ett ökat behov av information och utredningar. Stödet konstruerades som ett grundstöd per år och partigrupp samt ett årligt mandatbidrag beroende på om partiet var i opposition eller i regeringsställning (försl. 1975/76:3, bet. 1975/76:KU35). I reformen ingick även en ökning av det s.k. kontorshjälpsstödet, ett ledamotsbidrag som infördes 1971 (försl. 1971:14, bet. 1971:KU38). Stöden ökade successivt fram till 1999 då stödet till ledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen genomgick en genomgripande reform och en kraftig utbyggnad.

Inför budgetåret 2000 lämnade riksdagens förvaltningsstyrelse ett förslag till en ny lag om stöd till ledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen. Bakgrunden var att riksdagsarbetet under de senaste decennierna undergått en rad förändringar. En ökande ärendemängd liksom en högre grad av komplexitet medförde, menade man, att det också ställdes ökade krav på riksdagens ledamöter. Förslaget innebar att stödet skulle inriktas på att bekosta handläggarghjälp, dvs. politiska sekreterare åt riksdagens ledamöter i stället för administrativ avlastning som tidigare (prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 1, bet. 1999/2000:KU1).

I forskning på området har undersökts på vilket sätt de politiska sekreterarna bistår ledamöterna i olika delar av uppdraget. I den senaste utvärderingen av ledamotsstödet anger ledamöterna att det de ”främst får hjälp med är att samla information och skriva debattartiklar. Därefter följer kontakter med medier, skriva motioner, fungera som ’bollplank’, skriva interpellationer och frågor” (Gidlund 2008, s. 10).

I figur 3 nedan redovisas den antalsmässiga utvecklingen av interpellationer och skriftliga frågor i riksdagen i relation till ledamotsstödet utveckling för perioden 1980–2010 (omräknat i fasta priser med 2010 som basår).

FIGUR 3 ANTAL SPÖRSMÅL PER RIKSMÖTE SAMT LEDAMOTSSTÖDETS UTVECKLING I FASTA PRISER 1979/80–2009/10, TKR/LEDAMOT



Figuren visar en samvariation mellan spörsmålen antalsmässiga utveckling och ledamotsstödet under större delen av tidsperioden 1979/80–2009/10. Detta kan emellertid tolkas på flera olika sätt. Eftersom vi vet från forskning på området att de politiska sekreterarna utför den här typen av uppgifter är det inte osannolikt att ett samband föreligger. Det är dock svårt att fastställa det eventuella orsakssambandets riktning. Är den ökade aktiviteten en följd av ett ökat ledamotsstöd eller följer ett ökat ledamotsstöd av ledamöternas ökade aktiviteter och arbetsbelastning?

De skäl som angavs dels vid införandet av ett särskilt stöd till partigrupperna, dels senare vid införandet av ett särskilt ledamotsstöd tycks stödja den senare tolkningen. Resurstillskottet kan dock tänkas ge ytterligare möjligheter för ledamöterna att formulera frågor och interpellationer och skapa en självförstärkande effekt; ett ökat behov leder till mer resurser som i sin tur genererar en ökad aktivitet. Den nedgång i antalet spörsmål som infaller under den senaste mandatperioden motsvaras dock inte av någon jämförbar nedgång i ledamotsstödet.

2.3.3 Riksdagens sammansättning

Utöver de strukturella och institutionella förklaringsfaktorer som lyfts fram ovan måste också beaktas att riksdagen är sammansatt på olika nivåer och därmed en föränderlig enhet. Majoritetsförhållandena, partistrukturen, partisammansättningen och ledamöternas egenskaper varierar över tid och kan antas påverka riksdagens beteende i olika avseenden.

Majoritetsförhållanden

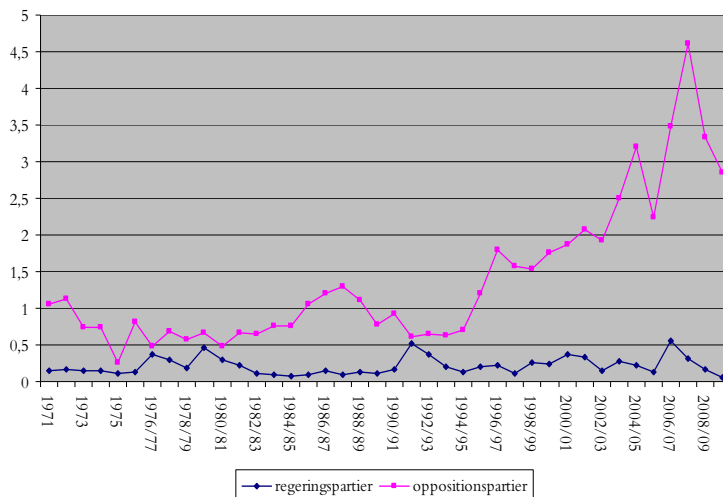
Frågeinstitutets kontrollfunktion åligger hela riksdagen, varför det i teorin vore rimligt att anta att alla ledamöter och partier är lika frekventa användare av instituten. I praktiken är dock oppositionspartiernas företrädare mer aktiva

frågeställare, vilket är logiskt mot bakgrund av regeringspartiernas informationsövertag och att kontrollintresset för oppositionspartiernas del sammanfaller med det partipolitiska intresset. Sett över hela enkamartiden svarar oppositionsledamöterna för nio tiondelar av interpellationerna och för fyra femtedelar av de skriftliga frågorna.

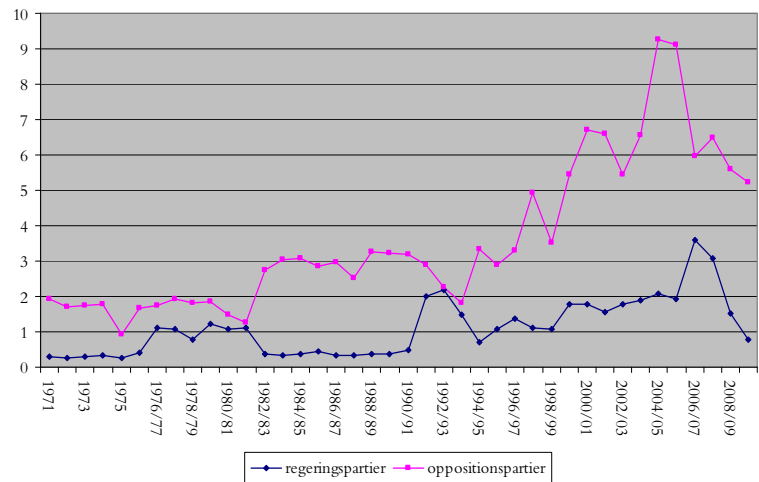
I figurerna 4 och 5 nedan redovisas antalet interpellationer respektive skriftliga frågor per mandat fördelat på oppositions- och regeringspartier under enkamartiden. Av redovisningen framgår att oppositionsledamöterna vid varje givet tillfälle (riksmöte) under hela perioden varit mer aktiva användare av frågeinstitutet än regeringspartiernas ledamöter och att de blivit mer aktiva jämfört med regeringspartiernas ledamöter över tid. Det kan konstateras att det är oppositionen som i huvudsak står för den antalsmässiga ökningen av spörsmål som sker från mitten av 1990-talet, i synnerhet vad gäller interpellationerna där regeringspartiernas relativa aktivitet är i jämförelse närmast konstant över hela perioden.

Eftersom oppositionspartiernas ledamöter i genomsnitt ställer fler interpellationer och skriftliga frågor än regeringspartiernas ledamöter kan majoritetsförhållandena i riksdagen förväntas ha betydelse för spörsmålen antalsmässiga utveckling (jfr Mattson 1994, s. 294 f.). Skiftningar i majoritetsförhållandena skulle kunna förklara variation mellan mandatperioder och – om minoritetsregeringar blivit vanligare och det parlamentariska underlaget svagare – en långsiktig ökning av antalet spörsmål.

FIGUR 4 ANTAL INTERPELLATIONER PER MANDAT, OPPOSITIONS- OCH REGERINGSPARTIER, 1971–2009/10



FIGUR 5. ANTAL SKRIFTLIGA FRÅGOR PER MANDAT, OPPOSITIONS- OCH REGERINGSPARTIER, 1971–2009/10



Något entydigt samband mellan majoritetsförhållandena i riksdagen och spörsmålen antalsmässiga utveckling kan dock inte urskiljas i det longitudinella materialet. Av redovisningen i tabell 2 nedan framgår att ett ökat antal oppositionsmandat inte alltid har föranlett en ökad frågeaktivitet och vice versa. Sedan mitten av 1990-talet kan förvisso konstateras att ett svagt parlamentariskt underlag för tre av fyra regeringar har sammanfallit med en kraftig ökning av antalet spörsmål. Under den senaste mandatperiodens borgerliga majoritetsregering haltar dock mönstret. Eftersom de skriftliga frågorna är så många fler än interpellationerna ser den sammantagna kurvan ut att stämma, dvs. antalet sjunker (jfr figur 1 ovan), men fördelat på respektive frågeinstitut framgår att antalet interpellationer fortsatt ökat under mandatperioden trots majoritetsregeringen (jfr figur 2, se även tabell 2).

Vidare bör i sammanhanget tas hänsyn till att de parlamentariska förhållandena de facto var osäkrare under enpartiregeringarna under 1980-talet och början av 1990-talet än under senare delen av 1990-talet och början av 2000-talet då S regerade med V och MP som samarbetspartier. Trots mandatmässigt svaga regeringar kan de parlamentariska lägena under denna senare period alltså närmast betraktas i termer av majoritetssituationer (jfr nedan angående samarbetspartiernas aktiviteter).

Utöver oppositionspartiernas konstant högre aktivitetsnivå och kraftigt ökade aktivitet under de senaste mandatperioderna framträder också ett annat intressant mönster i figurerna ovan: regeringspartiernas kurvor kännetecknas av ett antal återkommande toppar i annars förhållandevis konstanta kurvor (figurerna 4 och 5). Denna ökade aktivitet sammanfaller med de perioder av majoritetsregeringar som har förekommit under enkamartiden, men i ett fall också under en minoritetsregering (1991–1994), vilket tyder på att förklaringen kan stå att finna i regeringstypen snarare än i majoritetsförhållandena;

samtliga dessa perioder kännetecknas av borgerliga koalitionsregeringar. En möjlig slutsats är således att typen av regeringsbildning kan bidra till att förklara variation i regeringspartiernas aktivitet. Frågeinstitutens funktion i tider av koalitionsregeringar diskuteras närmare i avsnittet om frågeinstitutens funktioner nedan.

TABELL 2 SPÖRSMÅLENS ANVÄNDNING I FÖRHÅLLANDE TILL DET PARLAMENTARISKA LÅGET 1971–2009/10

Period	Regeringspartier	Antal mandat opposition	Regeringens parlamentariska underlag	Spörsmål/mandat och år			
				Interpellationer		Skriftliga frågor	
				Totalt	Opp.	Totalt	Opp.
1971–1973	S	187		0,6	1,0	1,1	1,8
1974–1975/76*	S	194		0,4	0,6	0,9	1,4
1976/77–1977/78	C + FP + M	169	6	0,4	0,5	1,4	1,8
1978/79	FP	310	–136	0,5	0,6	1,7	1,8
1979/80–1980/81	C + FP + M	174	1	0,5	0,6	1,4	1,7
1981/82	C + FP	247	–73	0,5	0,7	1,2	1,3
1982/83–1984/85	S	183	–9	0,4	0,7	1,7	2,9
1985/86–1987/88	S	190	–16	0,7	1,2	1,7	2,8
1988/89–1990/91	S	193	–19	0,6	0,9	2,0	3,2
1991/92–1993/94	M + FP + C + KD	180	–6	0,5	0,6	2,1	2,3
1994/95–1997/98	S	188	–14	0,8	1,3	2,4	3,6
1998/99–2001/02	S	218	–44	1,2	1,8	4,1	5,6
2002/03–2005/06	S	205	–31	1,5	2,5	5,3	7,6
2006/07–2009/10	M + FP + C + KD	171	4	1,9	3,6	4,0	5,8

* mandatperioden är inte direkt jämförbar med övriga mandatperioder på grund av att den avviker med ett halvt riksmöte (1975) inom perioden.

Partistruktur och partisammansättning

Som framgått skiljer sig användarfrekvensen åt mellan oppositions- och regeringspartier, men skillnader föreligger även inom dessa kategorier. I tabellerna 3 och 4 nedan redovisas de enskilda partiernas andel av antalet interpellationer respektive skriftliga frågor i relation till deras andel av riksdagsmandaten för varje mandatperiod sedan 1976.

Redovisningen understryker återigen att spörsmålen i hög grad är ett oppositionsverktyg. Över hela perioden har alla partier i regeringsställning stått för en lägre andel av interpellationerna i förhållande till deras andel av mandaten. För samtliga partier gäller vidare, med få undantag, att de i oppositionsställning står för en större andel av spörsmålen i förhållande till andelen mandat medan de i regeringsställning står för en relativt sett mindre andel av spörsmålen. Några intressanta undantag antyder emellertid att det också finns andra faktorer som inverkar på användarfrekvensen: S står, trots sin oppositionsställning, för en lägre andel av spörsmålen i förhållande till andelen mandat under de borgerliga regeringarna 1976–1982 och V och MP står för en något lägre andel av spörsmålen än förväntat i förhållande till andelen mandat under perioden 1998–2006.

Det senare förhållandet förklaras rimligen av partiernas ställning som samarbetspartier snarare än renodlade oppositionspartier under de aktuella mandatperioderna. I linje med den s.k. inflytandehypotesen, dvs. att det inte endast är regerings- eller oppositionsställning som har betydelse för partiernas aktivitet utan deras reella avstånd till makten (se t.ex. Damgaard 1994, s. 61 f.), kan konstateras att V – som varit i opposition under hela den studerade perioden – stått för en lägre andel av spörsmålen i förhållande till andelen mandat endast under de S-regeringar under 1990-talet då partiet har haft ett aktivt samarbete med regeringen. Även C och MP uppvisar en relativt sett lägre aktivitet under sina perioder som samarbetspartier 1995–1998 respektive 1998–2006 (se tabellerna 3 och 4).

Av redovisningen framgår annars att mindre partier tenderar att vara mer flitiga användare av frågeinstitutet (tabellerna 3 och 4). Partistorlek, då den sammanfaller med avstånd till makten, tycks således ha betydelse för aktiviteten. Förklaringarna till det kan bl.a. vara att det finns ett stort utrymme för de relativt sett få ledamöterna i små partier att agera och att man saknar andra kanaler för information och inflytande.

Som framgår av redovisningen ovan (figurerna 4 och 5) infaller topparna i oppositionspartiernas aktivitet närmast uteslutande då de relativt sett mindre borgerliga partierna är i opposition. Omvänt framgår att Socialdemokraternas relativa aktivitet varit negativ under praktiskt tagit hela enkammartiden t.o.m. mandatperioden 2002–2006. Utöver den partipolitiska skillnaden sammanfaller alltså ökningarna i oppositionspartiernas aktivitet med att ett större antal mindre partier är i opposition under dessa perioder. En möjlig slutsats är att oppositionens sammansättning bidrar till att förklara den antalsmässiga

TABELL 3 PARTIERNAS ANDEL AV MANDATEN (M) RESPEKTIVE INTERPELLATIONERNA (I) PER MANDATPERIOD 1976/77–2009/10, PROCENT (REGERINGS-
PARTIER I FET STIL)

Parti	1976–1979		1979–1982		1982–1985		1985–1988		1988–1991		1991–1994		1994–1998		1998–2002		2002–2006		2006–2010	
	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I
S	44	41	44	32	48	10	46	7	45	10	40	46	46	10	38	9	41	5	37	69
M	16	8	21	15	25	35	22	31	19	21	23	19	23	36	23	38	16	19	28	2
FP	11	10	11	8	6	9	15	19	13	13	9	4	7	11	5	9	14	31	8	2
C	25	23	18	14	16	24	12	28	12	25	9	8	7	10	5	12	6	14	8	2
V	5	17	6	32	6	22	5	15	6	16	5	15	6	9	12	7	9	8	6	14
MP	–	–	–	–	–	–	–	–	6	14	–	–	5	18	5	5	5	5	5	9
KD	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	7	5	4	7	12	20	9	18	7	2
NYD	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	7	4	–	–	–	–	–	–	–	–
Tot %	101	99	100	101	101	101	100	100	101	99	100	99	98	101	100	100	100	100	100	100
N	349	474	349	522	349	443	349	729	349	609	349	521	349	1 100	349	1 727	349	2 129	349	2 635

Anm.: De interpellationer som saknar partibeteckning samt de med partibeteckningen APK (19 stycken 1976–1979) är frånräknade det totala antalet.

TABELL 4 PARTIERNAS ANDEL AV MANDATEN (M) RESPEKTIVE DE SKRIFTLIGA FRÅGORNA (SF) PER MANDATPERIOD 1976/77–2009/10, PROCENT (REG-
INGSPARTIER I FET STIL)

Parti	1976–1979		1979–1982		1982–1985		1985–1988		1988–1991		1991–1994		1994–1998		1998–2002		2002–2006		2006–2010	
	M	SF	M	SF	M	SF	M	SF	M	SF	M	SF	M	SF	M	SF	M	SF	M	SF
S	44	42	44	36	48	10	46	10	45	9	40	39	46	20	38	14	41	15	37	55
M	16	13	21	16	25	33	22	30	19	18	23	16	23	20	23	32	16	24	28	11
FP	11	10	11	12	6	20	15	23	13	20	9	11	7	10	5	7	14	25	8	10
C	25	19	18	17	16	21	12	20	12	18	9	9	7	9	5	8	6	10	8	3
V	5	16	6	20	6	17	5	16	6	16	5	11	6	12	12	12	9	8	6	10
MP	–	–	–	–	–	–	–	–	6	18	–	–	5	17	5	7	5	5	5	6
KD	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	7	8	4	11	12	20	9	12	7	5
NYD	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	7	5	–	–	–	–	–	–	–	–
Tot %	101	100	100	101	101	101	100	99	101	99	100	99	98	99	100	100	100	99	100	100
N	349	1 588	349	1 409	349	1 792	349	1 766	349	2 059	349	2 158	349	3 396	349	5 670	349	7 271	349	5 575

Anm.: De skriftliga frågor som saknar partibeteckning samt de med partibeteckningen APK (åtta stycken 1976–1979) är frånräknade det totala antalet.

variationen mellan mandatperioder. Det är, som också framhållits i tidigare forskning, rimligt att förmoda att användningen av frågeinstitutet ökar då den parlamentariska oppositionen är splittrad av att det finns små eller radikala partier som saknar reellt inflytande i de formella maktstrukturerna, dvs. utskotten, till skillnad mot när det finns en sammanhängande och enad opposition (jfr Arter 1984, s. 339 f.). I sammanhanget kan noteras att ett motsvarande mönster uppmärksammats vad gäller antalet motioner, dvs. att frekvensen i första hand växlar med antalet oppositionspartier (framst. 2000/01:RS1, s. 18).

Kan partistrukturen och partisammansättningen också i någon mån bidra till att förklara den antalsmässiga trenden? I tidigare riksdagsforskning har framförts att frågornas antalsmässiga ökning under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet bl.a. kan tillskrivas ett ökat antal partier och en högre konfliktnivå partierna emellan (Mattson 1994, s. 299). Hur relaterar då utvecklingen av dessa faktorer till de senare årens antalsmässiga utveckling?

Den svenska partistrukturen har sedan valet 1988 och 1991, som innebar en omvandling från ett fempartisystem till ett sjupartisystem, varit stabil. Under perioden 1994–2006, då den kraftigaste antalsmässiga ökningen av spörsmålen äger rum, är antalet partier konstant. Däremot har förhållandevis kraftiga förändringar vad gäller partiernas storleksrelationer ägt rum under den aktuella perioden. I tidigare forskning har man visat på ett trendbrott vad gäller mandatförskjutningen mellan partierna i samband med valet 1991. Andelen partibytare, som tidigare legat på knappt 20 procent under enkammartiden, ökade då till 30 procent och låg sedan kvar på den högre nivån för att i valet 2006 uppgå till drygt 37 procent (Holmberg och Oscarsson 2004, Ahlbäck Öberg, Hermansson och Wängnerud 2007).

Den minskade partiloyaliteten kommer till tydligt uttryck i de valperioder vi främst är intresserade av att undersöka. Åren 1994–1998 kännetecknas ännu av ett dominerande socialdemokratiskt parti, följt av Moderaterna med hälften så många mandat och fem småpartier. Mandatperioden därpå har dock S, FP och C alla gjort sina dittills sämsta val under enkammartiden och medan Moderaternas andel av mandaten förblir konstant seglar V och KD upp som riksdagens tredje största partier. I och med valet 2002 återtar S något av sin förlorade mark medan V och KD backar något från de tidigare rekordnoteringarna. FP gör samtidigt sitt bästa val sedan 1980-talet och blir närmast jämnstort med M. Under den sista mandatperioden i tidsserien, 2006/07–2009/10, återgår storleksrelationerna till de förhållanden som rådde under den första valperioden med den viktiga skillnaden att S, som förvisso ännu är det största partiet, har förlorat sin dominerande ställning.

Den ökade rörligheten i väljarkåren innebär en ökad konkurrens om valjarna och riksdagsmandaten, vilket i sin tur kan antas föranleda ökad aktivitet i riksdagen. Det förefaller således troligt att en ökad partikonkurrens, trots ett konstant antal partier, kan bidra till att förklara den kraftiga ökning av antalet spörsmål som ägt rum sedan mitten av 1990-talet.

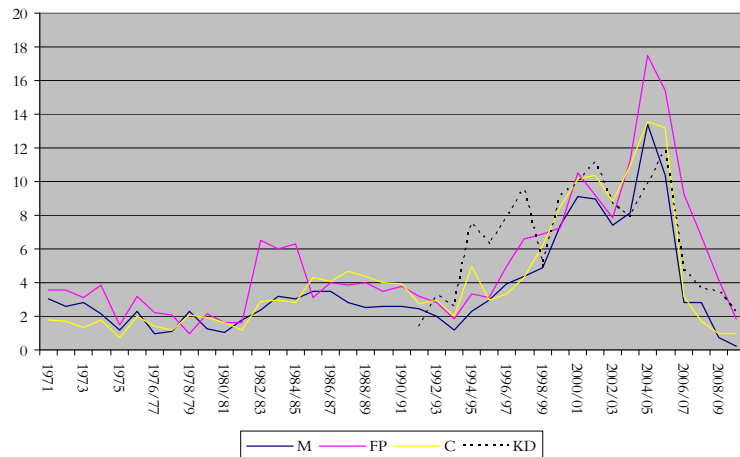
Kan vi i ljuset av denna förklaring också förstå utvecklingen under den senaste mandatperioden, då den tydliga trend som inleddes omkring mitten av 1990-talet bryts? Under den sista mandatperioden i tidsserien sjunker antalet skriftliga frågor drastiskt då S, V och MP uppvisar en markant lägre frågeaktivitet än oppositionspartierna under föregående mandatperiod (jfr figur 5 ovan). Samtidigt inleder de nya oppositionspartierna med en mycket hög interpellationsaktivitet gentemot den nytilträdde regeringen, för att sjunka tillbaka något under den senare halvan av mandatperioden.

Att de nya oppositionsledamöterna i hög grad nyttjar interpellationsinstrumentet snarare än de skriftliga frågorna kan sättas i samband med att flera tidigare statsråd nu hamnat i oppositionsställning i riksdagen (jfr redovisningen nedan angående spörsmålsfrekvens utifrån parti och riksdagsålder). De nya regeringspartierna å sin sida sluter leden helt under mandatperiodens gång. Samma mönster kan anas vid de tidigare tillfällen då vi haft koalitionsregeringar, men det är nu mer markant och i synnerhet vad gäller interpellationsaktiviteten som i princip upphör (jfr figurerna 4 och 5 ovan).

Utvecklingen bör förstås ses i ljuset av maktskiftet i samband med valet 2006 och övergången till en majoritetsregering. I termer av partistruktur och partisammansättning är emellertid en tilltagande blockpolitik det som främst kännetecknar perioden. Den borgerliga alliansen bildades i augusti 2004 och en bit in i den nya mandatperioden formades den rödgröna koalitionen. Under den sista mandatperioden i tidsserien, 2006/07–2009/10, har vi således en allt mer enad opposition och en koalitionsregering som i allt högre grad uppträder som en enpartiregering. Dessa förhållanden illustreras i figurerna nedan som redovisar spörsmålsfrekvensen för partierna i den borgerliga alliansen respektive vänsterkoalitionen under enkammartiden.

Följer vi de borgerliga partiernas aktiviteter vad gäller nyttjandet av frågeinstitutet kan vi se att den stora ökningen inträffar efter reformeringen av frågeinstitutet för att under den sista mandatperioden i tidsserien falla tillbaka till tidigare nivåer (figur 6). Toppnoteringarna infaller efter det att alliansen bildats i augusti 2004 och fram till valsegern 2006, varefter aktiviteten sjunker drastiskt. Kurvorna samvarierar i förhållandevis hög grad, vilket återspeglar en intressegemenskap partierna emellan i detta avseende (figur 6).

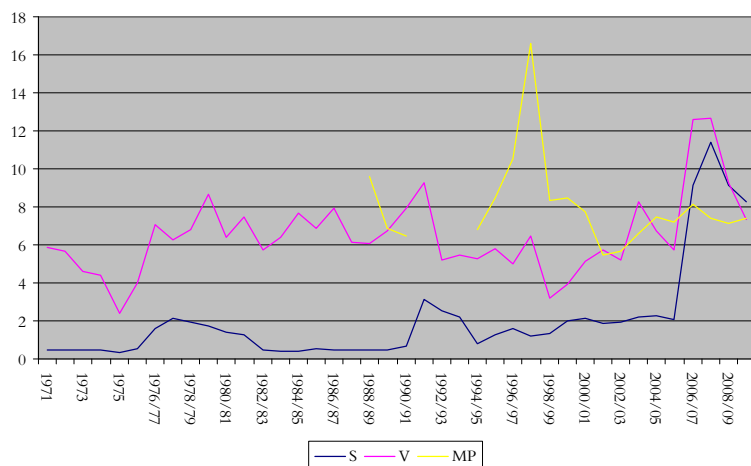
FIGUR 6 SPÖRSMÅL PER MANDAT, M, FP, C OCH KD, 1971–2009/10



För partierna inom den tidigare vänsterkoalitionen – S, V och MP – framgår den senaste mandatperiodens ökade samvariation relativt tydligt (figur 7). Det kan noteras att mönstret blir än tydligare om endast interpellationerna beaktas, på grund av att Miljöpartiets låga antal skriftliga frågor drar ned partiets totalkurva.

Oppositionspartiernas kraftiga interpellationsaktivitet i början av mandatperioden kan möjligen förklaras av att den rödgröna koalitionen ännu inte hunnit ta fast form, samtidigt som S är ett mindre parti än någonsin tidigare i opposition. Av redovisningen framgår också att det är S som uppvisar den relativt sett kraftigaste aktivitetsökningen. Att man från oppositionspartiernas sida i högre grad ägnar sig åt att ställa interpellationer än skriftliga frågor kan, som nämnts ovan, sättas i samband med att före detta statsråd hamnat i oppositionsställning i riksdagen och vill få till stånd ett direkt utbyte med de nya statsråden i kammaren. Det kan eventuellt också härledas till att interpellationsinstrumentet är bättre ägnat att angripa koalitionsregeringens enade front genom att ställa enskilda ministrar till svars i kammaren (jfr Arter 1984, s. 343).

FIGUR 7 SPÖRSMÅL PER MANDAT, S, V OCH MP, 1971–2009/10



Om de förklaringar som diskuterats ovan har bäring kan spörsmålsaktiviteten väntas vända uppåt igen till följd av att ytterligare ett parti tagit plats i riksdagen samtidigt som den rödgröna koalitionen har upplösts och behovet av att profilera sig ökar bland de mindre borgerliga partierna för att klara fyraprocentsspärren i valet 2014.

Valcykel?

Utifrån antagandet att riksdagsledamöternas agerande styrs av omvalsincitament kan deras synliga aktiviteter förväntas öka under valåren. Förekomsten av en sådan valcykel skulle kunna bidra till att förklara variationer inom valperioderna och bidra till förståelsen av frågeinstitutens funktioner.

I en studie av de parlamentariska frågornas antalsmässiga utveckling i det finska parlamentet 1945–1990 påvisar forskaren Matti Wiberg en tydlig valcykel, medan den norske statsvetaren Bjørn Erik Rasch i sin studie av frågeaktiviteten i Stortinget under motsvarande period inte finner något tydligt cykliskt mönster (Wiberg 1994, s. 166 f., Rasch 1994, s. 268 f.). Hur förhåller det sig i riksdagen? I en studie från 1994 konstaterar forskaren Ingvar Mattson utifrån en analys av utvecklingen av antalet interpellationer och skriftliga frågor 1945–1993 att det inte tycks föreligga någon valcykel i användningen av frågeinstitutet i riksdagen (Mattson 1994, s. 290 f.). I en senare studie, baserad på utvecklingen från 1970 t.o.m. riksmötet 2004/05, framhåller dock Mattson att förekomsten av en valcykel inte kan uteslutas (Mattson 2009, s. 190 f.). I vilken riktning pekar då de data vi har? Tycks en valcykel föreligga under den studerade perioden? Tycks de senaste årens utveckling påverka bilden av förekomsten av en valcykel i användningen av frågeinstitutet?

Undersökningen visar att valåret har den högsta noteringen inom respektive valperiod i tre fall av elva för interpellationer och i fyra fall av elva för skriftliga frågor under perioden 1971–2009/10. Mandatperioden 1974–1976

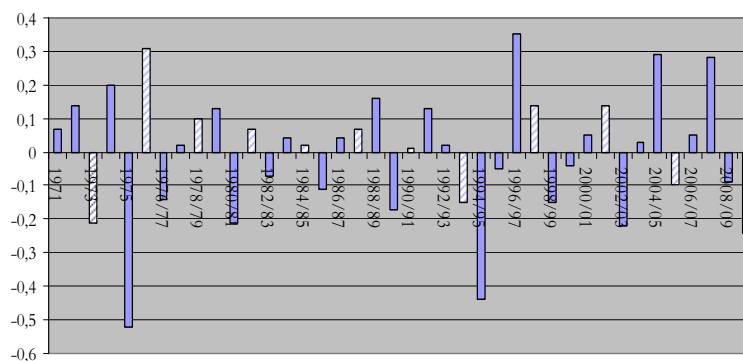
har uteslutits från jämförelsen då den avviker med ett halvt riksmöte 1975. Under de fyra senaste mandatperioderna infaller toppnoteringen under valperioden för respektive frågeinstitut endast vid ett tillfälle under valåret. Om vi ser till de tillfällen då antalet interpellationer respektive skriftliga frågor ökat under det sista året i mandatperioden i förhållande till året innan inträffar detta i fem fall av elva för respektive frågeinstitut under perioden som helhet (även här har valperioden 1974–1976 uteslutits) och i ett fall för respektive frågeinstitut under de senaste fyra valperioderna.

I sammanhanget ska också beaktas att en ökning under det sista året i mandatperioderna kan bero på en uppåtgående trend, dvs. att det sker en kontinuerlig ökning. För hälften av de tolv studerade valperioderna gäller att antalet interpellationer och skriftliga frågor är högre eller, i ett fall, detsamma året efter valåret som under valåret. Någon tydlig valcykel kan således inte fastställas utifrån dessa data.

Ytterligare ett sätt att försöka fånga förekomsten av en valcykel är att jämföra antalet spörsmål för valåret med det genomsnittliga antalet spörsmål för mandatperioden. I figurerna 8 och 9 redovisas en sådan jämförelse i form av index där värdet noll på y-axeln representerar det genomsnittliga antalet interpellationer respektive skriftliga frågor för varje mandatperiod. Riksmötenas värden visar hur antalet interpellationer respektive skriftliga frågor för respektive riksmöte förhåller sig procentuellt till mandatperiodens genomsnitt: ett lägre antal än genomsnittet ger ett negativt värde medan ett högre antal än genomsnittet ger ett positivt värde.

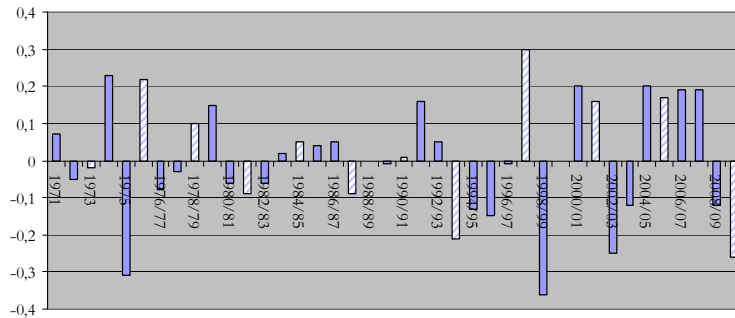
Inte heller en sådan beräkning tyder på att det förekommer någon valcykel i användningen av spörsmålen. För interpellationerna (figur 8) gäller att valåret är högre jämfört med mandatperiodens medelvärde i sju av elva fall (mandatperioden 1974–1976 exkluderas från jämförelsen), men i två av fallen rör det sig om en skillnad på två respektive tre interpellationer mellan valårets värde och mandatperiodens medelvärde.

FIGUR 8 ANTAL INTERPELLATIONER PER RIKSMÖTE I RELATION TILL MANDATPERIODENS GENOMSnitt 1971–2009/10 (VALÅR MARKERADE), INDEX



För de skriftliga frågorna (figur 9) ligger valåret högre än mandatperiodens medelvärde i sex av elva fall (mandatperioden 1974–1976 exkluderas från jämförelsen). I ett fall rör det sig om en skillnad på endast fem skriftliga frågor. Under de fyra senaste mandatperioderna låg antalet interpellationer under valåret över mandatperiodens medelvärde i två fall och under i två fall. De skriftliga frågorna var fler under valåret i förhållande till mandatperiodens medelvärde i tre av fyra fall.

FIGUR 9 ANTAL SKRIFTLIGA FRÅGOR PER RIKSMÖTE I RELATION TILL MANDATPERIODENS GENOMSnitt 1971–2009/10 (VALÅR MARKERADE), INDEX



Undersökningen stöder alltså närmast Mattsons tidigare resultat: någon systematisk valcykel i meningen att aktiviteten ökar under valåren kan inte konstateras i riksdagsledamöternas användning av frågeinstitutet.⁸⁴ Mattson påpekar också att incitamentet att använda spörsmålen i omvalskampanjen kan antas vara begränsat för riksdagsledamöterna på grund av partilistorna; studier av den svenska väljarkåren visar att folk röstar på partier snarare än på personer. Vidare är det troligt att det finns bättre och mer effektiva medel för att förbättra sina chanser till omval än att framställa interpellationer och skriftliga frågor (Mattson 1994, s. 290 f.).

Eftersom det inte tycks föreligga någon tydlig cykel vad gäller spörsmålen antalsmässiga variation inom mandatperioderna är en möjlig slutsats att variationen är händelsestyrd, dvs. att enskilda frågor och händelser förklarar tillfälliga fluktuationer i kurvan. Den höga graden av aktualitet i spörsmålen som framgår av urvalsundersökningen (se redovisning nedan) talar för en sådan analys. Även i undersökningen av Regeringskansliets arbete med spörsmålen framträder att det är de sakområden där det för tillfället är en hög arbetsbelastning på grund av aktuella skeenden som också drar till sig flest frågor och interpellationer (Ullström 2012, se t.ex. s. 212).

⁸⁴ Det kan inte helt uteslutas att en mer ingående analys, som kontrollerar för individuella extremvärden, antal tillfälliga ersättare per riksmöte etc., skulle ge en annan bild. Någon sammanställning av de uppgifter på individnivå som krävs för en sådan analys över tid finns dock inte att tillgå och har inte varit möjlig att genomföra inom ramen för föreliggande undersökning.

Ledamöternas egenskaper

En förklaring till utvecklingen skulle också kunna vara att egenskaper hos de ledamöter som utgör riksdagen har förändrats på ett sätt som kan antas inverka på användningen av frågeinstitutet. Under de 40 år undersökningen avser har riksdagens sammansättning med avseende på ledamöternas egenskaper förändrats i flera avseenden, exempelvis har andelen kvinnor ökat kraftigt i riksdagen och omsättningen bland riksdagsledamöterna har ökat med följden bl.a. att deras samlade erfarenhet av parlamentariskt arbete minskat.

I det följande undersöker vi – med utgångspunkt i aggregerade data – om dessa förändringar tycks kunna bidra till att förklara spörsmålets antalsmässiga utveckling. I redovisningen av den fördjupade undersökningen, där vi har data på individnivå, diskuteras närmare hur ledamöternas egenskaper påverkar användningen av frågeinstitutet.

Mattson finner i sin undersökning att kvinnor är något mer aktiva användare av frågeinstitutet än män (Mattson 1994). Utifrån antagandet att så fortsatt varit fallet skulle en förändring av andelen kvinnor i riksdagen kunna påverka antalet interpellationer och frågor. Kvinnornas andel av mandaten i riksdagen har dock förändrats mindre från 1990-talets mitt, då den antalsmässiga ökningen av spörsmålen accelererade, än under 1970- och 80-talen. Vidare framgår av urvalsundersökningen, som redovisas i nästa avsnitt, att kvinnornas relativa andel av spörsmålen har minskat under de fyra senaste mandatperioderna.

Forskning om andra parlament har också visat på ett samband mellan ledamöters parlamentariska erfarenhet och deras användande av olika frågeinstitut. Exempelvis har undersökningar visat att nya och mindre erfarna ledamöter är överrepresenterade bland frågeställarna i den franska Nationalförsamlingen (Henry 1993, Lazardeux 2005) och en studie av schweiziska parlamentariker har visat att ju kortare parlamentarisk erfarenhet ledamöterna har desto mer frekvent använder de frågeinstitutet⁸⁵ (Bailer 2009). Förklaringen antas vara dels att nya, oerfarna ledamöter har ett större informationsbehov än mer erfarna politiker samtidigt som de saknar tillgång till de informella kanaler som är tillgängliga för de senare, dels att de har ett behov av att profilera sig i vissa frågor.

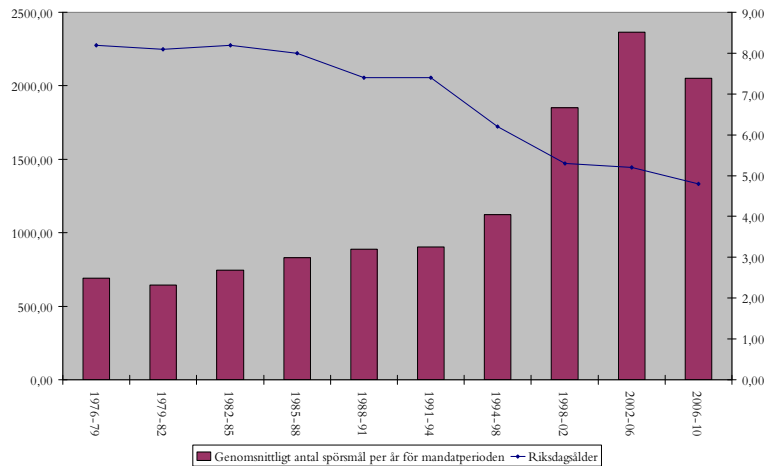
Under enkammartidens två första decennier byttes cirka en femtedel av riksdagsledamöterna ut i samband med valen och ytterligare knappt fem procent byttes under mandatperioden. Därefter har återvalsfrekvensen sjunkit och sedan mitten av 1990-talet byts cirka en tredjedel av ledamöterna ut vid valen och omkring åtta procent lämnar riksdagen under pågående mandatperiod. Den ökade omsättningen har minskat ledamöternas ålder och erfarenhet; den genomsnittliga riksdagsåldern bland ledamöterna var i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet cirka åtta år och sedan slutet av 1990-talet är den omkring fem år (framst. 2000/01:RS1, s. 40 f., Ahlbäck Öberg 2009). Forskare på området har beskrivit utvecklingen som att det ”skett en kraftig

⁸⁵ Studien avser deltagande i frågestunder.

urlakning av riksdagens samlade erfarenhet” (Ahlbeck Öberg, Hermansson och Wängnerud 2007, s. 36).

I figur 10 nedan illustreras utvecklingen av medelriksdagsåldern, dvs. respektive riksdags genomsnittliga ålder räknat som ledamöternas tid i riksdagen vid riksdagens tillträde, i relation till utvecklingen av det genomsnittliga antalet spörsmål per mandatperiod sedan 1976.

FIGUR 10 ANTAL SPÖRSMÅL I RELATION TILL MEDELRIKSDAGSÅLDER
1976/77–2009/10



Redovisningen i figuren ovan visar på en viss följsamhet i kurvorna över tidsperioden: den genomsnittliga riksdagsåldern har sjunkit medan antalet interpellationer och skriftliga frågor har ökat. Eftersom figuren baseras på aggregerade data säger den emellertid ingenting om ett eventuellt samband på individnivå mellan riksdagsålder och nyttjande av frågeinstitutet. Vidare skulle andra bakomliggande faktorer kunna ligga till grund för en samvariation mellan riksdagsålder och spörsmålsfrekvens. En hypotes är att de nya ledamöterna också tillhör nya, mer aktiva partier och att det är partitillhörighet snarare än riksdagsålder som är förklaringsfaktorn. Inom forskningen har t.ex. visats att en ökad aktivitetsnivå i riksdagen i mitten av 1940-talet i hög grad kan tillskrivas det faktum att ett relativt stort antal nya kommunistiska ledamöter, som generellt var mer aktiva än andra nya ledamöter, tog plats i riksdagen (Wiklund 1995, s. 211).

Att medelriksdagsåldern sjunker något i samband med valet 1988 sammanfaller med att Miljöpartiet tar plats i riksdagen. Av redovisningen i tabellerna 3 och 4 ovan framgår att partiets ledamöter också var mycket aktiva användare av frågeinstitutet; deras andel av spörsmålen var betydligt högre än deras andel av mandaten. Den förhållandevis kraftiga nedgången i medelriksdagsålder efter valet 1994 sammanfaller återigen med att MP tar plats i riksdagen och är mycket aktivt. Även KD, vars ledamöter fortfarande har en relativt låg medelriksdagsålder, är nu mycket aktivt i förhållande till sin storlek i riksdagen. År 1998 har vi en ny markant minskning av medelriksdagsåldern som

förvisso inte kan relateras till att nya partier kommer in, men som åtminstone delvis torde kunna förklaras av att KD nästan tredubblar sin närvaro i riksdagen och är mycket aktivt i förhållande till sin storlek under mandatperioden.

En annan hypotes är att det är en förändrad ledamotsroll – som i forskningen har hävdats ligga bakom den ökade omsättningen – som påverkat användningen av frågeinstitutet. I forskarrapporten Exit riksdagen hävdas att ”dagens ledamöter – oavsett ålder och erfarenhet – har en något annorlunda och mer trolös inställning till sitt riksdagsuppdrag” (Ahlbäck Öberg, Hermansson och Wängnerud 2007, s. 58). Forskarna tecknar bilden av en politikens entreprenör som i rollen som riksdagsledamot betonar balansen mellan den egna politiska uppfattningen och åsikterna hos de egna väljarna. Till skillnad från den trogna partiarbetaren har entreprenören tydligare en egen agenda och politiska ambitioner, vilket skulle kunna ta sig uttryck i ett ökat enskilt arbete med t.ex. frågor och interpellationer.

Denna delvis nya syn på ledamotsuppdraget bekräftas i en forskarrapport av statsvetarna Mikael Gilljam och Martin Brothén som, utifrån de enkätundersökningar som genomförts med riksdagens ledamöter vid sex tillfällen sedan 1985, kan konstatera att ledamöterna i lägre grad sluter upp kring sitt parti nu än tidigare (Brothén och Gilljam 2006, s. 207).

I sammanhanget kan också nämnas personvalsreformen som infördes i och med valet 1998. När reformen fortfarande var ny menade riksdagskommittén att den rymde potential för förändringar: ”En följd av reformen kan bli att det individuella, synliga, politiska agerandet i riksdagen ökar. Det kan bli ännu vanligare att väcka motioner och ställa interpellationer och frågor” (framst. 2000/01:RS1, s. 37 f.). Effekterna på rekryteringen till riksdagen har emellertid varit begränsade. År 1998 invaldes 87 personer på personröster men bara tolv av dem skulle på grund av sin listplacering inte ha valts in även under det gamla valsystemet. Av dessa tolv var det bara två som inte stod som nummer två på listan. I valet 2002 var det tio personvalda som stod på icke valbar plats, sex i valet 2006 och åtta i det senaste valet 2010. Hittills har således effekterna av personvalsreformen varit alltför små för att kunna antas ha haft någon betydelse för spørsmålets antalsmässiga utveckling.

3 Användningen av frågeinstitutet 1994–2011

3.1 Inledning

I följande avsnitt tar vi steget från den aggregerade nivån till en fördjupad undersökning av ledamöternas användning av frågeinstitutet och vilken betydelse de kan sägas ha i olika hänseenden. I avsnittet redovisas resultat från urvalsundersökningen samt vissa undersökningar avseende särskilda aspekter av användningen. I något fall används också data från totalundersökningen då sådana funnits att tillgå, t.ex. vad gäller partitillhörighet bland de ledamöter som använder frågeinstitutet.

Interpellationer och skriftliga frågor utgör en del av riksdagens kontrollmakt (RF 13 kap. 5 §) och det grundlagsstadgade syftet med frågeinstitutet är ytterst att säkerställa att den verkställande makten efterlever den lagstiftande maktens intentioner, dvs. att kontrollera att regeringen agerar i enlighet med folkviljan. Huruvida frågeinstitutet i riksdagen fyller en sådan kontrollfunktion har dock ifrågasatts av både forskare och praktiker och i såväl svensk som utländsk forskning om parlamentariska frågeinstitut framhålls att de används för andra syften än enbart, eller ens huvudsakligen, den konstitutionella kontrollen av regeringsmakten (se t.ex. Mattson 1994, s. 343, Bull och Sterzel 2010, s. 304). I en aktuell kommentar till regeringsformen beskriver professorerna i konstitutionell rätt Thomas Bull och Fredrik Sterzel utvecklingen av frågeinstitutet som en ”politisk stegring: från frågeinstitut till diskussionsinstitut och vidare till opinionsinstitut” (Bull och Sterzel 2010, s. 303).

Forskarna Matti Wiberg och Antti Koura har inom ramen för en litteraturöversikt på området sammanställt de motiv för användningen av parlamentariska frågeinstitut som framkommit i forskningen:

- Att begära information
- Att verka för åtgärder
- Att få personlig publicitet
- Att kräva en förklaring
- Att testa ministrarna i kontroversiella frågor
- Att attackera ministrar i svåra politiska situationer
- Att snabbt och enkelt hantera ett stort antal olika frågor
- Att visa engagemang i frågor som rör den egna valkretsen
- Att profilera sig politiskt på ett visst område eller i en viss fråga
- Att tvinga fram eftergifter från regeringen
- Att förhålla oönskade regeringsinitiativ
- Att kritisera regeringen och demonstrera dess brister
- Att mobilisera medlemmar inom ett oppositionsparti
- Att skapa debatt och inslag av spänning och dramatik

(Wiberg och Koura 1994, s. 30 f.).

Ytterligare bevekelsegrunder som kan läggas till listan är att signalera olik-tänkande eller avvikande åsikter gentemot den egna partigruppen (se t.ex. Bailer 2009) samt att bereda regeringen tillfälle att lämna information (se t.ex. Helander och Isaksson 1994, s. 206 f.).

Bevekelsegrunderna ska inte betraktas som ömsesidigt uteslutande. I nära nog all forskning på området betonas att parlamentariska frågeinstitut är multiverktyg och det finns ingen anledning att tro att det skulle förhålla sig annorlunda i den svenska riksdagen, dvs. att frågeinstitutet skulle fylla en primär funktion som är densamma för alla ledamöter (se t.ex. Russo och Wiberg 2010, s. 216 f.). I forskningen framhålls också att ett och samma spörsmål kan fylla flera olika funktioner samtidigt på olika nivåer. På individ- eller partinivå kan ett spörsmål fylla syftet att maximera ledamotens eller partiets inflytande och väljarstöd, medan det på systemnivå kan fylla en kontrollfunktion (se t.ex. Wiberg och Koura 1994, s. 31, Mattson 1994, s. 347 f.).

Att i vetenskapliga termer mäta förekomsten av en kontrollfunktion är inte möjligt, vare sig vad gäller ledamöternas syfte med användningen eller dess effekt. Dels kan vi i bedömningen av spörsmålen inte på ett otvetydigt sätt skilja utövandet av kontroll från andra funktioner som exempelvis utverkande av information för andra syften, debatterande av aktuella frågor eller framförande av kritik, då de inte är ömsesidigt uteslutande vare sig i empiriskt eller analytiskt hänseende, dels finns inga allmänt vedertagna kriterier för att utvärdera om en effektiv kontroll utövats genom spörsmålen (se t.ex. Wiberg och Koura 1994, s. 32 f., Helander och Isaksson 1994, s. 207 f., Wiberg 1994, s. 191, Damgaard 1994, s. 73).

Vidare framhålls i forskningen på området att kontrollfunktionen också uppstår som en biprodukt: dels medför den samlade volymen av spörsmål en fortlöpande om än tidvis oavsiktlig kontroll av regeringsmakten, dels fyller frågeinstitutet genom sin existens en preventiv kontrollfunktion så till vida att regeringen är medveten om att dess agerande – eller avsaknad av agerande – kan komma att bli föremål för granskning (se t.ex. Rasch 1994, Wiberg 1994, s. 193, Wiberg och Koura 1994, s. 34 f., Damgaard 1994, s. 73, Bull och Sterzel 2010, s. 303 f., Bremdal 2011, s. 255). Sådana oavsiktliga och förebyggande funktioner är naturligtvis inte heller mätbara.

Genom att ta reda på vem som använder de olika frågeinstitutet och hur, vem som är formell och informell mottagare och vad spörsmålen innehåller kan vi emellertid närma oss svaren på frågor som rör ledamöternas användning av frågeinstitutet och vilka funktioner de tycks fylla. Används de i partipolitiskt syfte för att bekämpa regeringspolitiken? Är spörsmålen riktade till ledamotens egen valkrets? Används de som ett verktyg för ledamotens omval? Används de för att påverka den politiska agendan och lansera lagförslag? Är vissa funktioner mer framträdande än andra? Framträder skillnader mellan olika kategorier av ledamöter eller över tid i det sätt på vilket frågeinstitutet används? Skiljer sig användningen av de båda frågeinstitutet åt?

3.2 Vem ställer frågor?

I följande avsnitt redovisas inledningsvis en delstudie avseende koncentrationen av användningen av frågeinstitutet för att få en bild både av hur spridningen av användningen ser ut bland riksdagsledamöterna – hur stor andel av ledamöterna nyttjar alls institutet? – och av hur koncentrationen ser ut bland användarna: är användningen jämnt fördelad inom gruppen eller koncentrerad till ett fåtal ledamöter? Därefter redovisas resultat från totalundersökningen respektive urvalsundersökningen vad gäller vissa egenskaper som partitillhörighet, kön, position och riksdagsålder hos de ledamöter som använder frågeinstitutet.⁸⁶

Koncentrationen av användningen

Undersökningen av koncentrationen av frågeinstitutens användning baseras på data från totalundersökningen men begränsas till de fyra mandatperioder som ingår i urvalsundersökningen (1994–2010) då det material som analysen baseras på inte finns tillgängligt elektroniskt för tidigare mandatperioder. Undersökningen baseras vidare på antalet unika personer i riksdagen respektive mandatperiod, inklusive tillfälliga ersättare och nya ledamöter, vilket innebär att antalet ledamöter i undersökningen överstiger 349 per mandatperiod. I tabell 5 nedan redovisas antalet unika personer per mandatperiod och andelen ledamöter som framställt minst en fråga eller interpellation under den undersökta perioden.

TABELL 5 ANVÄNDARE AV FRÅGEINSTITUTEN 1994/95–2009/10, ANTAL OCH PROCENT

	1994/95– 1997/98	1998/99– 2001/02	2002/03– 2005/06	2006/07– 2009/10	Genomsnitt
Ledamöter ¹	418	390	408	414	408
Interpellanter					
Antal	220	247	246	240	238
Andel %	53	63	60	58	58
Frågeställare					
Antal	309	314	357	340	330
Andel %	74	81	88	82	81

1 Antalet ledamöter överstiger 349 på grund av att redovisningen omfattar samtliga unika personer som suttit i riksdagen respektive mandatperiod (samtliga invalda ledamöter exklusive de som varit frånvarande under hela mandatperioden på grund av exempelvis statsrådsuppdrag och samtliga nyttillkomna ledamöter och tillfälliga ersättare exklusive de som suttit i riksdagen mindre än två veckor).

Som framgår av tabellen har, under de fyra mandatperioderna, i genomsnitt 58 procent av ledamöterna väckt minst en interpellation, och i genomsnitt 81 procent av ledamöterna har utnyttjat möjligheten att framställa skriftliga frågor till regeringen. Av detta följer att i genomsnitt två femtedelar av ledamöterna inte ställt någon interpellation till regeringen och en femtedel av

⁸⁶ I underlaget och de resultat som redovisas ingår även ersättare. Resultaten har dock beräknats såväl med som utan ersättare för att kontrollera om detta påverkat resultaten i något avseende, vilket inte är fallet.

ledamöterna inte ställt någon skriftlig fråga. I sammanhanget bör dock noteras att det faktum att tillfälliga ersättare och nya ledamöter, som i några fall suttit i riksdagen endast en kort tid, inkluderats i underlaget påverkar andelen interpellanter negativt i högre grad än andelen frågeställare. Ledamöter som sitter i riksdagen under en kortare period använder i högre grad skriftliga frågor än interpellationer, sannolikt beroende bl.a. på den kortare svarstiden.

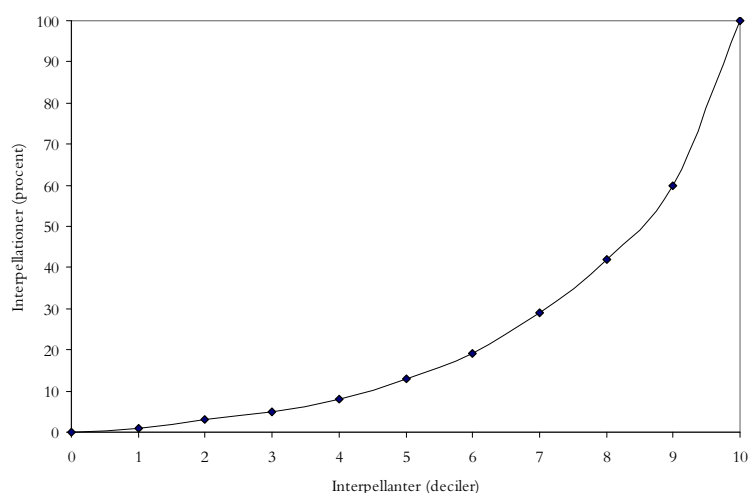
Vad gäller utvecklingen över tid kan noteras att andelen användare av båda frågeinstituten ökar något sett över hela tidsperioden, även om andelen sjunker i båda grupperna under den senaste mandatperioden jämfört med den föregående. Som framhållits ovan har det inte varit möjligt att inom ramen för undersökningen redovisa en längre tidsserie i detta avseende. Eftersom frågeinstituten blev mer lättillgängliga i och med reformen 1996, vilket eventuellt förklarar den tendens till ökad spridning som framgår av tabellen ovan, finns det emellertid ingen omedelbar anledning att tro att koncentrationen av användningen är högre under den studerade tidsperioden än tidigare.

När fördelningen av frågorna mellan de aktiva ledamöterna undersöks framkommer det vidare att ett stort antal interpellationer och skriftliga frågor kan härledas till en relativt liten grupp mycket aktiva ledamöter. Den enskilt mest aktiva interpellanten respektive mandatperiod stod för mellan 53 och 142 interpellationer (motsvarande mellan två och sex procent av det totala antalet för mandatperioden) och den enskilt mest aktiva frågeställaren respektive mandatperiod stod för mellan 163 och 260 skriftliga frågor (motsvarande mellan två och fem procent av det totala antalet för mandatperioden).

I figurerna 11 och 12 nedan redovisas fördelningen av interpellationer och skriftliga frågor bland de ledamöter som någon gång har använt respektive institut under hela den undersökta perioden. Eftersom vissa ledamöter har suttit flera mandatperioder baseras redovisningen på en beräkning av den genomsnittliga fördelningen av frågorna för de fyra mandatperioderna. Fördelningen är dock, både för interpellationerna och för de skriftliga frågorna, ungefär densamma under de fyra perioderna.

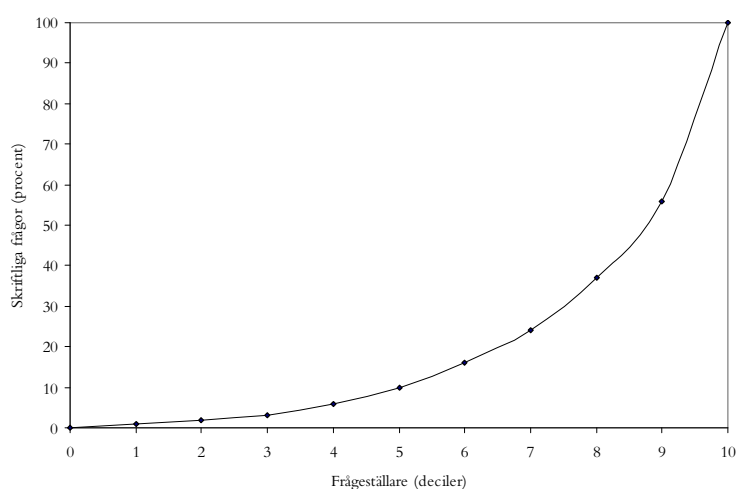
Som illustreras av kurvans flacka inledning i figur 11 stod den minst aktiva hälften av interpellanterna i genomsnitt för mindre än en sjundedel av de väckta interpellationerna under hela tidsperioden. I antal utgjordes den mindre aktiva delen av 314 ledamöter som framställde mellan en och sju interpellationer var. Den branta stigningen i slutet av kurvan illustrerar att den tiondel av interpellanterna som var mest aktiv i genomsnitt framställde omkring 40 procent av interpellationerna. Dessa interpellanter ställde mellan 28 och 152 interpellationer var.

FIGUR 11 FÖRDELNING AV INTERPELLATIONER MELLAN LEDAMÖTER SOM FRAMSTÄLLT MINST EN INTERPELLATION, GENOMSnitt FÖR PERIODEN 1994/95–2009/10



Vad avser de skriftliga frågorna är den antalsmässiga spridningen mellan användarna av institutet än mer ojämn, vilket illustreras av kurvan i figur 12 nedan. Under hela perioden har de aktiva ledamöterna framställt mellan en och 630 skriftliga frågor. Den mest aktiva tiondelen bland frågeställarna stod för drygt 44 procent av det totala antalet skriftliga frågor medan den minst aktiva hälften stod för endast en tiondel av frågorna.

FIGUR 12 FÖRDELNING AV SKRIFTLIGA FRÅGOR MELLAN LEDAMÖTER SOM FRAMSTÄLLT MINST EN FRÅGA, GENOMSnitt FÖR PERIODEN 1994/95–2009/10

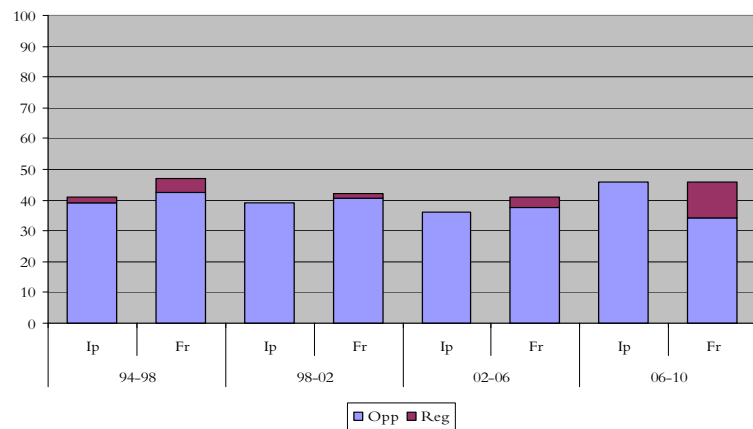


När de tio procent mest aktiva interpellanterna och frågeställarna undersökts närmare framkommer att de under de fyra mandatperioderna har svarat för mellan 36 och 46 procent av det totala antalet interpellationer respektive mellan 41 och 47 procent av de skriftliga frågorna (figur 13). Koncentrationen är, liksom kurvorna ovan illustrerar, högre för de skriftliga frågorna. I figuren nedan redovisas de tio procent mest aktiva ledamöternas andel av de framställda spörsmålen för respektive mandatperiod. De tre första mandatperioderna präglas av en svag minskning av koncentrationen, vilket eventuellt kan härledas till en spridning av användningen efter reformen i mitten av 1990-talet. Under den senaste mandatperioden ökade koncentrationen igen både inom gruppen interpellanter och inom gruppen frågeställare.

Att fastställa orsakerna till koncentrationen kräver emellertid en mer ingående undersökning. Det kan t.ex. inte uteslutas att koncentrationen i någon mån kan härledas till en arbetsfördelning inom partierna, dvs. att vissa ledamöter fått i uppdrag att svara för framställningen av interpellationer och skriftliga frågor.

I sammanhanget kan uppmärksammas att en studie av spridningen av användningen av skriftliga frågor för muntliga svar i det norska parlamentet⁸⁷ under åren 1993–1997 uppvisar motsvarande koncentration som ovan. En tredjedel av ledamöterna nyttjade inte institutet alls medan den mest aktiva tiondelen av användarna stod för över 40 procent av frågorna (Rasch 2009, s. 209). Även i en studie av användningen av skriftliga frågor i det franska parlamentet under ett år uppträder samma mönster: hälften av ledamöterna svarar för en dryg tiondel av frågorna medan den mest aktiva tiondelen svarar för omkring 40 procent av frågorna (Henry 1993, s. 641 f.).

FIGUR 13 ANDELEN SPÖRSMÅL SOM DE TIO PROCENT MEST AKTIVA INTERPELLANTERNA OCH FRÅGESTÄLLARNA HAR FRAMSTÄLLT PER MANDATPERIOD 1994/95–2006/10, PROCENT



⁸⁷ S.k. vanliga frågor, jfr beskrivningen av det norska frågeinstitutet i delrapport 1.

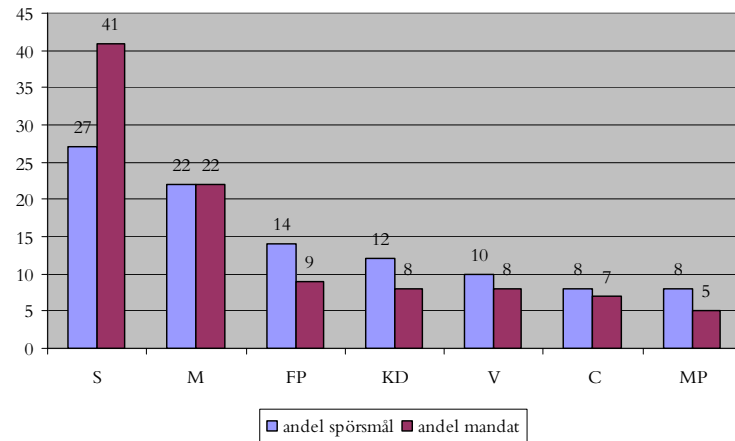
I linje med tidigare resonemang om att institutet utgör ett instrument för oppositionen framgår också av figur 13 ovan att de tio procent mest aktiva interpellanterna och frågeställarna företrädesvis representerar oppositionspartier, i synnerhet vad gäller de mest aktiva interpellanterna.

Regering/opposition och partitillhörighet

Frågeinstituten är, som framgått i det föregående, främst ett oppositionsverktyg, vilket också har förstärkts ytterligare under de senaste mandatperioderna. Att oppositionsledamöterna är mer frekventa användare är, som framhållits, naturligt mot bakgrund av att kontrollintresset för deras del sammanfaller med det partipolitiska intresset. I opposition har ledamöterna inte heller tillgång till information från regeringen i samma utsträckning som regeringspartiernas företrädare. I en studie av riksdagsledamöternas arbete från 1986 framgår att de själva ansåg att den främsta fördelen med att vara i regeringsställning är just att man får tillgång till Regeringskansliets information på ett tidigare stadium och på ett annat sätt än när man är i opposition: ”Det är t.ex. bara att lyfta på luren och be att få tala med sitt statsråd eller någon medarbetare till honom/henne”, sammanfattar Larsson (Larsson 1986, s. 53).

Som också lyfts fram ovan är det emellertid inte enbart om partiet är i oppositions- eller regeringsställning som har betydelse för ledamotens spörsmålsfrekvens utan också partiets storlek och avstånd till makten. För mindre partier, som med knapp marginal är representerade i utskotten och vars ledamöter saknar tillgång till de formella kanaler för inflytande och synlig aktivitet som står till buds för större partier, utgör spörsmålen en lättillgänglig kanal för ett löpande utbyte med regeringen, i syfte att granska, kritisera, utverka information eller lyfta frågor till agendan. Av figurerna 6 och 7 ovan har framgått att de mindre partiernas ledamöter generellt har en högre spörsmålsfrekvens. I figur 14 nedan redovisas spörsmålens fördelning per parti i relation till deras genomsnittliga andel av mandaten sett över hela tidsperioden 1994–2010. Fördelningen är i stort densamma för interpellationer och frågor.

FIGUR 14 PARTIERNAS ANDELAR AV SPÖRSMÅLEN RESPEKTIVE RIKSDAGSMANDATEN, GENOMSNITT 1994/95–2009/10, PROCENT



Av redovisningen i figuren ovan framgår att S under den studerade perioden har varit det relativt sett mest underrepresenterade partiet vad gäller andelen frågor i förhållande till andelen riksdagsmandat. Delvis förklaras detta naturligtvis av att partiet under större delen av perioden suttit i regeringsställning. Ser man till Moderaterna framgår emellertid att partiets andel av frågorna, trots att Moderaterna under större delen av perioden varit i opposition, är proportionerlig till andelen mandat. Vidare framgår att FP, tätt följt av KD, uppvisar en större överrepresentation än C, V och MP. Som diskuterats ovan kan detta antas reflektera att frekvensen påverkas både av partistorlek och av avstånd till makten.

Även regeringspartier nyttjar emellertid frågeinstitutet, om än i långt mindre utsträckning. Varför ställer man då alls interpellationer och frågor till de egna statsråden? I David Arters studie av de nordiska parlamenten från 1980-talet lyfts två möjliga förklaringar fram: (1) frågor planteras av statsråden själva för att få tillfälle att förklara sig eller presentera kommande åtgärder och (2) riksdagsledamoten agerar i rollen som lokal företrädare (Arter 1984, s. 344 f.). Att regeringspartier använder frågeinstitutet mer frekvent i tider av koalitionsregeringar har vidare förklarats med att partierna utövar s.k. intrakoalitionskontroll genom att ställa frågor till statsråd från andra partier än det egna (Isberg 1984, s. 97, Mattson 1994, s. 309 f., Thies 2001, Martin och Vanberg 2011).

Förekomsten av s.k. planterade frågor eller stödfrågor som ger regeringspartierna tillfälle att uttrycka sitt stöd för regeringen har inte kunnat kartläggas systematiskt på grund av svårigheten att identifiera en sådan fråga. Vi kan emellertid utifrån vår läsning av materialet sluta oss till att det förekommer. Detta har också konstaterats i tidigare forskning (Isberg 1984, s. 93 f., Helander och Isaksson 1994, s. 206 f., Wiberg 1995, s. 196). Som framgår av redovisningen nedan av förekomsten av valkretskoppling i frågorna finner vi

dock inget stöd för att regeringspartiernas ledamöter i högre grad agerar i rollen som lokala företrädare då de ställer frågor och interpellationer till regeringen. Förekomsten av s.k. intrakoalitionskontroll i regeringspartiernas spörsmål diskuteras nedan i samband med en undersökning av vilka statsråd som adresserats.

Kön

Av urvalsundersökningen framgår att kvinnorna är något överrepresenterade som användare av frågeinstitutet sett över perioden som helhet. I genomsnitt har kvinnorna haft 44 procent av riksdagsmandaten och svarat för 48 procent av spörsmålen. En viss skillnad över tid kan dock konstateras: från att ha varit relativt kraftigt överrepresenterade som användare av frågeinstitutet under den första mandatperioden, då kvinnorna svarade för 53 procent av spörsmålen jämfört med 40 procent av riksdagsmandaten, har deras andel under de följande mandatperioderna närmast motsvarat deras andel av mandaten.

Vi kan också konstatera att könsfördelningen skiljer sig åt mellan frågeinstitutet. Sett över hela perioden svarar kvinnor för hälften av de skriftliga frågorna, dvs. de är något överrepresenterade som frågeställare, men bara för 42 procent av interpellationerna, dvs. de är något underrepresenterade som interpellanter. En möjlig förklaring skulle kunna vara att kön sammanfaller med position då undersökningen också visar dels att ledamöter med mindre inflytelserika positioner i riksdagen och partiet är något överrepresenterade bland dem som använder frågeinstitutet, dels att position tycks ha betydelse för vilket frågeinstitut ledamoten använder (se vidare nedan angående position i riksdagen och partiet).

Position i riksdagen och partiet – central, medel och perifer position

I forskningen har framhållits att frågeinstitutet framför allt engagerar ledamöter med en perifer position i parlamentet, dvs. ledamöter som sannolikt i högre utsträckning är hänvisade till formella kanaler för inflytande och kontroll jämfört med ledamöter vars centrala position och bredare kontaktnät gör informella kanaler tillgängliga. Frågeinstitutet kan vidare utgöra ett medel för ledamoten att marknadsföra sin person och sina frågor, något som i högre utsträckning borde vara angeläget för ledamöter med en mer perifer position.

Mattson finner i sin forskning visst stöd för resonemanget att instituten främst är ett instrument för s.k. backbenchers, i synnerhet i jämförelse med det högsta ledargarnityret i riksdagen (Mattson 1994, s. 316 f.). Även Rasch finner stöd för en sådan tes i en studie av Stortinget, men betonar att även partistorlek och oppositionsställning inverkar på de olika kategoriernas användning av frågeinstitutet (Rasch 1994, s. 262 f.).

Operationalisering av inflytande eller position i riksdagen har utförts på en rad olika vis i tidigare studier, med mer eller mindre elitistiska indelningar mellan s.k. frontbenchers och backbenchers. I föreliggande undersökning har interpellanterna och frågeställarna grupperats som perifera, medel eller centrala utifrån deras position i riksdagen och partiet. Central position innebär att

ledamoten tillhör partigruppernas ledning (gruppleddare, vice gruppleddare), är partiledare, utskottsordförande eller vice utskottsordförande. Att vara ordinarie ledamot av ett utskott eller EU-nämnden betecknas som medelposition, medan ledamöter som varken har en ordinarie utskottsplats eller tillhör det centrala skiktet benämns perifera. Operationaliseringen tar inte hänsyn till ledamöternas positioner i den externa partiorganisationen; dessa kan dock i någon mån antas sammanfalla med riksdagshierarkin.⁸⁸

I tabell 6 nedan redogörs för andelen spörsmål framställda av ledamöter med perifer, medel respektive central position samt de olika kategoriernas genomsnittliga andel av riksdagsmandaten under den undersökta perioden. I linje med tidigare forskning visar undersökningen att ledamöter med en perifer position har en relativt sett högre spörsmålsfrekvens. Som framgår av tabellen har de i genomsnitt innehaft tolv procent av mandaten under perioden och svarat för 19 procent av spörsmålen. Ledamöter med centrala positioner svarar omvänt för en lägre andel av spörsmålen (nio procent) än deras andel av riksdagsmandaten (16 procent). De olika kategoriernas andelar av spörsmålen varierar inte signifikant över tid under den studerade perioden.

TABELL 6 ANDEL SPÖRSMÅL OCH MANDAT UTIFRÅN POSITION I RIKSDAGEN OCH PARTIET 1994/95–2009/10, PROCENT

Position	Spörsmål	Mandat
Perifer	19	12
Medel	72	72
Central	9	16
Totalt	100	100

Anm. För kategorin centrala ledamöter kan enstaka ledamöter som har haft en plats både i utskottspresidiumet och i gruppleddningen ha räknats två gånger.

I likhet med Rasch finner vi vidare att oppositionsställning inverkar på de olika kategoriernas användning av institutet. Av de spörsmål som framställs av ledamöter från oppositionspartier är andelen med en central position tio procent. Motsvarande andel i spörsmålen från regeringspartiernas ledamöter är fem procent.

Vi finner också att position har betydelse för vilket frågeinstitut man väljer att använda. Nästan 40 procent av spörsmålen framställda av centrala ledamöter var interpellationer, medan motsvarande andel för perifera ledamöter var knappt 15 procent (tabell 7). Resultaten visar sannolikt att perifera ledamöter i

⁸⁸ En tänkbar operationalisering av inflytande i riksdagen skulle även kunna inbegripa ledamöternas riksdagsålder. Undersökningen visar att hierarkin i riksdagen i viss mån tycks sammanfalla med riksdagsåldern: 75 procent av spörsmålen från perifera ledamöter kan härledas till kategorin debutanter och endast elva procent till kategorin veteraner (för definitioner av ålderskategorierna, se avsnittet om riksdagsålder). Av spörsmålen från centrala ledamöter är enbart 14 procent väckta av debutanter i riksdagen. Mellan grupperna av ledamöter med medel respektive centrala positioner finner vi dock inga signifikanta skillnader för gesäller och veteraner, vilket eventuellt kan förklaras av att det särskilt i de större partierna kan finnas ledamöter som har suttit länge i riksdagen men primärt som företrädare för lokala intressen. Sammanfattningsvis är alltså sambandet mellan ålder och position inte helt entydigt. Ledamöternas riksdagsålder kan däremot inverka på riksdagsarbetet och användningen av spörsmålen, vilket behandlas i ett separat avsnitt.

högre grad använder spørsmål för informationsinhämtning, medan ledamöter med en central position i riksdagen och partiet i högre grad kan antas vilja få till stånd ett utbyte med en ”jämbördig” motpart från regeringssidan.

TABELL 7 ANDEL INTERPELLATIONER RESPEKTIVE SKRIFTLIGA FRÅGOR UTFRÅN FRÅGESTÄLLARENS HIERARKISKA POSITION 1994/95–2009/10, PROCENT

Spørsmål	Perifer	Medel	Central
Interpellation	15	26	39
Skriftlig fråga	85	74	61
Totalt	100	100	100

Utöver de skillnader i aktivitet som kan härledas till ledamöternas position i riksdagen tycks även spørsmålen innehåll påverkas av frågeställarnas och interpellanternas hierarkiska placering. I synnerhet tycks de frågor som ställs av ledargarnityret skilja ut sig i förhållande till de frågor som ställs av övriga ledamöter (se vidare nedan angående förekomsten av utskottskoppling och valkretskoppling i spørsmålen).

En annan aspekt av ledamöternas position som lyfts fram i forskningen om användningen av parlamentariska frågeinstitut är huruvida de har s.k. säkra eller osäkra mandat. Om användningen av frågeinstitut styrs av omvalsincitament borde ledamöter med mer osäkra mandat uppvisa en högre användarfrekvens (se t.ex. Henry 1993, Mattson 1994, Rasch 2009). Som framgått av redovisningen ovan har vi inte kunnat fastställa någon tydlig valcykel på aggregerad nivå i den svenska kontexten, men det utesluter förstås inte att omvalsincitament kan påverka enskilda ledamöters nyttjande av spørsmålen.

Det har inom ramen för föreliggande undersökning inte varit möjligt att närmare undersöka förekomsten av sådana incitament på individnivå, då det skulle kräva en omfattande datainsamling vad gäller uppgifter om ledamöternas listplacering, huruvida de avsett att ställa upp för omval osv. Emellertid framgår av vår undersökning att ledamöter med en s.k. perifer position står för en större andel av spørsmålen under valåren (24 procent) jämfört med mandatperiodernas första år (15 procent).⁸⁹ I urvalet framträder en successiv ökning av deras andel av spørsmålen under de mellanliggande åren som dock inte kan säkerställas statistiskt. Det är möjligt att detta avspeglar att de ledamöter som har mer osäkra mandat företrädesvis återfinns bland ledamöter med en s.k. perifer position och att det föreligger ett omvalsincitament i deras användning av frågeinstitut. Vissa skillnader i spørsmålen innehåll kan också utläsas i materialet beroende på vilket år i valcykeln som beaktas. Detta redovisas i förekommande fall i anslutning till respektive variabel nedan.

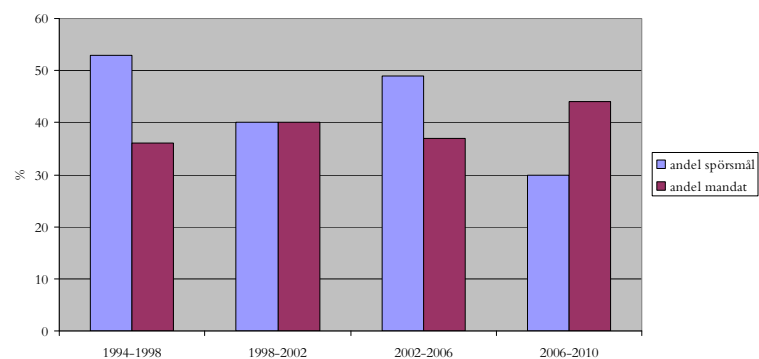
⁸⁹ Analysen baseras på en sammanslagning av de undersökningsenheter från respektive mandatperiod som representerar ett visst år i valcykeln, dvs. samtliga spørsmål från år 1, år 2 och år 3 i respektive mandatperiod jämförs med samtliga spørsmål från år 4 i respektive mandatperioder. En undersökning av varje mandatperiod för sig har inte varit möjlig då underlaget blir alltför litet.

Riksdagsålder

Som nämnts tidigare har studier från andra parlament funnit att ledamöternas riksdagsålder, dvs. deras parlamentariska erfarenhet, påverkar användningen av olika frågeinstitut. I föreliggande undersökning baseras analysen i detta avseende på forskarna Sören Holmberg och Peter Esaiassons indelning av ledamöterna i tre grupper: debutanter (de som suttit mindre än en period, dvs. nya ledamöter), gesäller (de som suttit max två valperioder) och veteraner (de som suttit tre perioder eller mer) (Esaiasson och Holmberg 1990, s. 143).

Inledningsvis kan konstateras att resultaten visar att frågeinstitutet är en angelägenhet för ledamöter oavsett riksdagsålder. Någon entydig tendens kan inte fastställas avseende riksdagsålderns inverkan på användningen av frågeinstitutet. Andelen framställda spörsmål har varierat relativt kraftigt under perioden mellan de tre kategorierna. Som kan avläsas i figur 15 nedan står debutanterna initialt för över 50 procent av spörsmålen, vilket är avsevärt högre än deras andel av riksdagsmandaten. Under den sista mandatperioden i tidsserien är dock förhållandet det motsatta: debutanterna står då för knappt 30 procent av spörsmålen, vilket är betydligt lägre än deras andel av mandaten. En möjlig förklaring skulle kunna vara att det, som påtalats tidigare, är andra faktorer såsom partitillhörighet snarare än riksdagsålder som framför allt påverkar aktiviteten. Att debutanternas aktivitet är markant lägre under den fjärde mandatperioden kan eventuellt förklaras av att många nytillkomna ledamöter hör till regeringssidan och i synnerhet Moderaterna som kraftigt ökade sina mandat i valet 2006.

FIGUR 15 DEBUTANTERNAS ANDEL AV SPÖRSMÅLEN RESPEKTIVE MANDATEN PER MANDATPERIOD 1994–2010

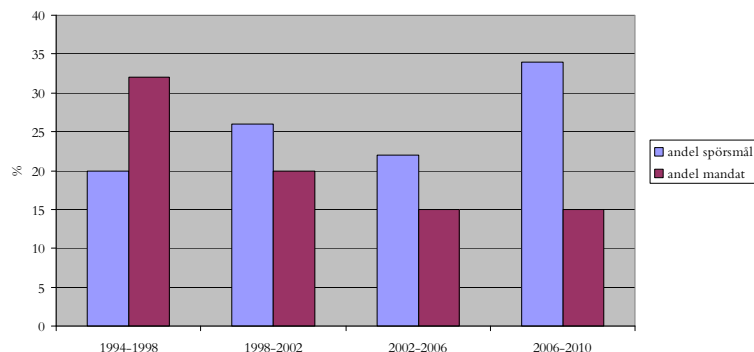


Källa: Underlaget för beräkningen av debutanternas andel av mandaten är hämtat från Ahlbäck Öberg m.fl. (2007), s. 37.

Undersökningen visar vidare att veteranernas användarfrekvens har en närmast omvänd utveckling i förhållande till debutanterna. Inledningsvis är veteranernas andel av spörsmålen betydligt lägre än deras andel av mandaten i riksdagen. Under den andra och tredje mandatperioden tycks dock användarfrekvensen öka något och under den fjärde mandatperioden är veteranernas

andel av spörsmålen närmast dubbelt så hög som deras andel av mandaten. Utvecklingen redovisas i figur 16 nedan.

FIGUR 16 VETERANERNAS ANDEL AV SPÖRSMÅLEN RESPEKTIVE MANDATEN PER MANDATPERIOD 1994–2010



Källa: Underlaget för beräkningen av veteranernas andel av mandaten är hämtat från Ahlbäck Öberg m.fl. (2007), s. 37.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att tydliga förändringar har skett i fråga om i vilken utsträckning de olika grupperna använder sig av frågeinstitutet.⁹⁰ I ljuset av tidigare forskning som påvisat att mindre erfarna ledamöter tenderar att i högre utsträckning använda frågeinstitutet, kan den markanta ökningen av veteranernas användarfrekvens under den fjärde mandatperioden i tidsserien tyckas besynnerlig. Utvecklingen kan sannolikt härledas till de nya oppositionspartiernas användarfrekvens och i synnerhet de tidigare statsrådets nyttjande av interpellationsinstitutet. Enligt undersökningen väckte Socialdemokraterna den högsta andelen frågor under denna mandatperiod, oavsett kategori av riksdagsålder. För kategorin veteraner var dock dominansen utmärkande: enligt undersökningen kan drygt 70 procent av spörsmålen framställda av veteraner tillskrivas Socialdemokraterna. Regeringsskiftet medförde alltså att en mycket aktiv grupp tidigare riksdagsledamöter återkom till riksdagen. Analysen understryker återigen att det sannolikt finns bakomliggande variabler, såsom partitillhörighet, som i högre grad än riksdagsåldern förklarar aktiviteten.

3.3 Till vem och om vad?

I följande avsnitt diskuteras vem som är mottagare av spörsmålen och vad de innehåller. Inledningsvis uppmärksammas några aspekter av vilka departe-

⁹⁰ Avseende gruppen gesäller återfinns i huvudsak inga signifikanta skillnader i materialet mellan andelen framställda spörsmål och andelen mandat i riksdagen. Sett över hela perioden ligger deras andel av spörsmålen omkring 30 procent. En period skiljer dock ut sig: under mandatperioden 2002/03–2005/06 är nästan hälften av riksdagens ledamöter gesäller och i förhållande till deras andel av mandaten är då andelen spörsmål betydligt lägre.

ment som adresseras av interpellanterna och frågeställarna. Vidare diskuteras i vilken utsträckning spörsmålen är kopplade till ledamotens utskottsområde, till den egna valkretsen och till aktuella händelser och sådant som uppmärksammas i medier samt hur vanligt förekommande det är att ledamöterna lanserar egna förslag respektive kritiserar regeringen i spörsmålen.

Adresserade departement och statsråd

Mottagarna av spörsmålen är per definition alltid företrädare för regeringspartiet eller -partierna i deras egenskap av statsråd. Spörsmålen fördelning mellan de olika departementen och statsråden berörs inte närmare här då detta redovisas i delprojekt 3 baserat på det totala antalet spörsmål för de senaste mandatperioderna (Ullström 2012). Det kan dock noteras att det framgår av vår urvalsundersökning att fördelningen mellan departementen skiljer sig åt i några avseenden beroende på om frågeställaren företräder ett regerings- eller ett oppositionsparti. Den mest markanta skillnaden avser andelen spörsmål adresserade till Finansdepartementet. Drygt elva procent av oppositionens spörsmål men endast fyra procent av regeringspartierna är adresserade till Finansdepartementet under den studerade perioden. Förklaringen torde vara att regeringens ekonomiska politik är en viktig måltavla för oppositionsledamöterna medan regeringspartierna företrädare kan antas vara särskilt restriktiva med spörsmål på detta kärnområde.

Det kan också noteras att undersökningen påvisar vissa skillnader frågeinstituten emellan i detta avseende. Finansdepartementet har under den studerade tidsperioden tagit emot drygt 15 procent av interpellationerna, men bara hälften så stor andel av de skriftliga frågorna (drygt åtta procent). För Utrikesdepartementet är förhållandet det omvända: under tidsperioden har 17 procent av de skriftliga frågorna respektive knappt sju procent av interpellationerna adresserats till Utrikesdepartementet. En tolkning av detta är att fördelningen avspeglar frågeinstitutens respektive politikområdenas tyngd i riksdagen.

Vad gäller adresserade statsråd uppmärksammas här endast en särskild aspekt av detta, nämligen hur förhållandena ser ut i samband med en koalitionsregering. Redovisningen ovan av antalet spörsmål per mandat fördelat på oppositionspartier och regeringspartier under enkamartiden (figurerna 4 och 5) har visat, liksom tidigare forskning, att regeringspartier använder frågeinstituten mer frekvent i tider av koalitionsregeringar. En möjlig förklaring till detta är att ledamöter inom koalitionen ställer frågor och interpellationer till statsråd som företräder ett annat parti än det egna. Spörsmålen kan fungera som ett sätt för partierna inom koalitionen att värna och demonstrera den egna partiprofilen (Isberg 1984, s. 97, Mattson 1994, s. 309 f.). Frågeinstituten kan också fylla ett slags underrättelse- eller kontrollfunktion inom koalitionen för att övervaka och förhindra eventuella glidningar från koalitionsöverenskommelser i statsrådets politiska ställningstaganden (Thies 2001, Martin och Vanberg 2011).

I Magnus Isbergs studie av riksdagens roll under 1970-talet framgår att koalitionspartiernas ledamöter i lägre grad riktade spörsmål till sina egna ministrar under riksmötet 1979/80, medan Ingvar Mattsons undersökning av riksmötena 1991/92–1992/93 visar att så inte var fallet (Isberg 1984, s. 97, Mattson 1994, s. 309 f.). För att få en uppfattning om denna företeelse under den senaste koalitionsregeringen i tidsserien (2006–2010) har en separat undersökning genomförts i detta avseende⁹¹, dock endast omfattande interpellationer. I tabell 8 nedan redovisas hur regeringspartiernas interpellationer fördelar sig procentuellt utifrån statsrådets partitillhörighet under mandatperioden 2006–2010.

TABELL 8 ANDEL INTERPELLATIONER FRÅN REGERINGSPARTIERNA PER PARTI
OCH ADRESSERAT STATSRAÅD 2006/07–2009/10, PROCENT

Partitillhörighet ledamot	Partitillhörighet adresserat statsråd			
	C	FP	KD	M
C	18	12	14	56
FP	10	4	6	79
KD	14	22	0	65
M	26	19	15	40
Totalt %	17	14	9	60
N	33	28	17	118

Under den aktuella mandatperioden innehade Moderaterna 50 procent av statsrådsposterna, Folkpartiet respektive Centerpartiet 18 procent vardera samt Kristdemokraterna 14 procent. Av redovisningen i tabellen ovan framgår att Centerpartiets ledamöter riktade interpellationer till det egna partiets statsråd i en omfattning som motsvarade deras andel av ministerposterna, medan de övriga tre partierna alla ställde en mindre andel interpellationer till det egna partiets ministrar än förväntat utifrån deras andel av statsrådsposterna. Kristdemokraternas ledamöter riktade under mandatperioden inga interpellationer till det egna partiets ministrar och av de folkpartistiska ledamöternas interpellationer var endast fyra procent ställda till det egna partiets ministrar. Resultaten visar således att partierna under den aktuella mandatperioden i huvudsak var mer restriktiva med att rikta interpellationer till det egna partiets företrädare.

Att ledamöterna alls ställer frågor och interpellationer till de egna statsråden kan, som nämnts ovan, bero dels på förekomsten av stödfrågor eller till och med planerade frågor, dels på att ledamöterna i detta fall agerar i en annan roll än partiföreträdare. En undersökning av i vilken utsträckning spörsmålen är kopplade till frågor som behandlas i det utskott som ledamoten företräder partiet i samt till frågor som rör den egna ledamotens valkrets kan bidra till en förståelse av i vilken roll ledamoten agerar och vilken funktion spörsmålen fyller.

⁹¹ I vår totalundersökning har vi endast data på aggregerad nivå, vilket inte medger en sådan analys, och i urvalsundersökningen blir underlaget alltför litet eftersom det endast rör sig om en mandatperiod i tidsserien.

Utskottskoppling

I Mattsons studie från 1994 undersöks utskottskoppling i spörsmålen under åren 1987–1993 utifrån registeruppgifter om huruvida ledamotens spörsmål är ställt till det departement som kan sägas motsvara ledamotens utskott. Mattson finner att en tredjedel (32 procent) av alla spörsmål som ledamöter i utskotten ställer faller inom ramen för utskottets ansvarsområde och framhåller att det är en överraskande hög andel givet att frågeinstitutet är en av riksdagens friaste aktiviteter (Mattson 1994, s. 325).

Av föreliggande undersökning, som alltså tidsmässigt tar vid där Mattsons studie upphör, framgår att drygt hälften (52 procent) av det totala antalet spörsmål i urvalet har utskottskoppling. Den stora skillnaden måste först och främst ses i ljuset av att metoderna och definitionerna i undersökningarna skiljer sig åt. I Mattsons studie undersöks utskottskoppling utifrån frågeställarens utskottstillhörighet och adresserat departement baserat på en koppling av utskottens ansvarsområden till de olika departementen (Mattson 1994, s. 324 f.). Föreliggande undersökning är baserad på ett urval och en innehållsanalys av spörsmålen och tillämpar en mer generös definition av utskottskoppling. Variabeln definieras som att spörsmålet behandlar ett område som hör till ett utskott där ledamoten vid tidpunkten för spörsmålet var ledamot⁹² och inkluderar även de fall då en central aspekt av spörsmålet hör till utskottets beredningsområde, vilket innebär att spörsmålet inte nödvändigtvis är adresserat till ”motsvarande” departement.

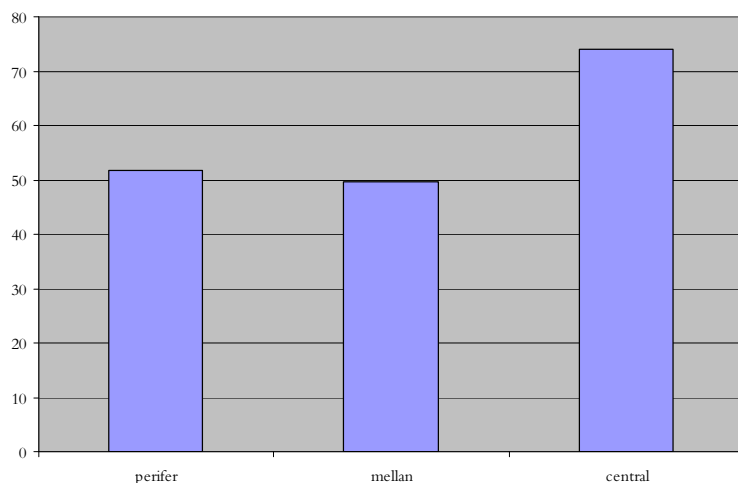
Av materialet i vår studie framgår vidare att andelen spörsmål med utskottskoppling har ökat med drygt tio procentenheter sett över den aktuella tidsperioden, från 45 till 56 procent under den första respektive sista mandatperioden. Utvecklingen ska ses mot bakgrund av att oppositionens andel av spörsmålen ökat under den studerade perioden då andelen spörsmål med utskottskoppling är avsevärt högre för oppositionspartierna (56 procent) än för regeringspartierna (32 procent). Den främsta förklaringen till detta torde i sin tur vara att regeringspartiernas företrädare i högre grad agerar i en annan roll än som partiföreträdare och utskottsrepresentant när de nyttjar frågeinstitutet.

En skillnad framträder mellan de båda frågeinstitutet avseende utskottskoppling: andelen interpellationer med utskottskoppling uppgår till 63 procent medan motsvarande andel för de skriftliga frågorna är 48 procent. En del av skillnaden förklaras sannolikt av att oppositionspartiernas andel av interpellationerna är högre än deras andel av frågorna. För att kontrollera för detta krävs emellertid en mer långtgående statistisk analys än i föreliggande undersökning. Resultatet kan emellertid också tyda på att frågorna är ett något friare instrument än interpellationerna.

⁹² Innefattar både ordinarie ledamöter och suppleanter. De båda kategorierna redovisas gemensamt då det i riksdagsforskningen har konstaterats att det inte tycks ha någon avgörande betydelse för det praktiska arbetet huruvida en ledamot är ordinarie eller suppleant i ett utskott (se t.ex. Larsson 1986, s. 58). De ledamöter som saknar utskottsplats har kodats separat och räknas i detta specifika avseende som bortfall eftersom deras spörsmål inte kan anta vare sig ett positivt eller negativt värde för variabeln.

Undersökningen visar vidare att ledamöten position – och förmodade inflytande – i riksdagen påverkar graden av utskottskoppling i spörsmålen. Av figur 17 nedan framgår att spörsmålen från ledamöter med centrala positioner har utskottskoppling i högre grad än spörsmålen från övriga ledamöter. Nästan tre fjärdedelar av de centrala ledamöternas spörsmål har utskottskoppling jämfört med omkring hälften för de övriga grupperna. Detta avspeglar sannolikt att de ledamöter som innehar de tyngre uppdragen i högre utsträckning ansvarar för att presentera och argumentera för partiets politik, medan övriga ledamöter är friare att driva en egen agenda.

FIGUR 17 ANDEL SPÖRSMÅL MED UTSKOTTSKOPPLING FRAMSTÄLLDA AV LEDAMÖTER MED PERIFER, MEDEL RESPEKTIVE CENTRAL POSITION 1994/95–2009/10, PROCENT



Valkretskoppling

Det har i den svenska debatten hävdats att riksdagsledamöternas frågor till statsråden inte så mycket syftar till att få svar som till att "få något skrivet i tidningen hemmavid" och den kraftiga ökningen av antalet spörsmål har i sammanhanget tillskrivits "inflationen i frågor med sikte på lokaltidningen" (Bergström 2006, s. 59 f., se även Möller och Erlandsson 2009, s. 32 f.). I riksdagsforskningen har också konstaterats att "partiets starka ställning i riksdagsledamöternas representationsideologier kan vara på väg att luckras upp" och att det i dag är viktigare att representera valkretsens väljare än partiets (Brothén och Gilljam 2006, s. 207). Vidare har i forskningen om frågeinstitutet framhållits att den lokala företrädarrollen i hög grad torde kunna förklara varför regeringspartiernas företrädare i riksdagen alls använder sig av frågeinstitutet (se t.ex. Arter 1984, s. 344 f.). Såvitt vi vet föreligger dock ingen undersökning baserad på innehållet i spörsmålen i riksdagen avseende

denna omständighet, dvs. i vilken grad frågeinstitutet används av ledamöterna för att lyfta frågor som rör den egna valkretsen.⁹³

I föreliggande undersökning definieras s.k. valkretskoppling som ett explicit omnämnande av valkretsen eller av en kommun, en anläggning, en organisation, ett företag, ett evenemang eller liknande i valkretsen eller av väljare eller fall som rör väljare i valkretsen⁹⁴ (jfr Martin 2011a, s. 264). Den tydliga operationaliseringen tillåter hög reliabilitet men kan naturligtvis innebära att förekomsten av valkretskoppling över- eller underskattas på grund av svag kontextualisering. Exempelvis faller sådana spörsmål som kan antas ha en koppling till valkretsintressen men som refererar till alltför vaga geografiska begrepp (t.ex. "glesbygden", "fjällvärlden") eller till geografiska områden som är större än valkretsen (t.ex. "Barentsregionen", "Västverige") utanför definitionens ramar eftersom det skulle medföra svåra avgränsningsproblem att inkludera dem.

Det är naturligtvis inte heller alltid fallet att en valkretskoppling är så explicit att den fångas av operationaliseringen ovan. I forskningen har påpekats att det kan vara vanskligt att skilja på när ledamöter agerar som lokala företrädare respektive som sakfrågeansvariga partiföreträdare. Ofta överlappar och förstärker rollerna varandra, exempelvis på så vis att en ledamot är placerad i ett visst utskott därför att sakfrågorna är viktiga i den region ledamoten representerar (Arter 1984, s. 346). Men det går också att vända på resonemanget och hävda att en synbar valkretskoppling kan bero på att spörsmålet i själva verket rör en nationell angelägenhet som illustreras med exempel från den egna valkretsen, därför att det är där ledamoten först blivit uppmärksammad på frågan eller därför att ledamoten väljer exempel från en miljö han eller hon känner väl till.⁹⁵ Vår bedömning i samband med kodningen av materialet är emellertid att operationaliseringen i stort har fungerat väl och i hög grad fångar det vi avser med valkretskoppling; om något är förekomsten av valkretskoppling troligen aningen underskattad.

Av undersökningen framgår att en dryg femtedel (22 procent) av spörsmålen under den aktuella tidsperioden (1994–2010) har valkretskoppling och att skillnaden mellan de båda frågeinstitutet i detta avseende är obetydlig. Vad gäller utvecklingen över tid kan en markant skillnad konstateras i materialet för andelen interpellationer med valkretskoppling: från 13 till 31 procent i den

⁹³ I den omfattande innehållsliga undersökning av frågeinstitutet som nyligen genomförts av forskaren Patrik Bremdal kallas spörsmålen bl.a. utifrån om de har en "tydlig lokal eller regional koppling". I Bremdals undersökning tas dock inte hänsyn till huruvida innehållet specifikt rör ledamotens valkrets utan kategorin är i Bremdals studie ett uttryck för vilken geografisk nivå spörsmålet rör (Bremdal 2011, s. 87).

⁹⁴ I tveksamma fall har vi gjort vidare efterforskningar för att ta reda på om föremålet för spörsmålet (skolan, företaget, vägsträckan etc.) är geografiskt belägen i ledamotens valkrets eller inte.

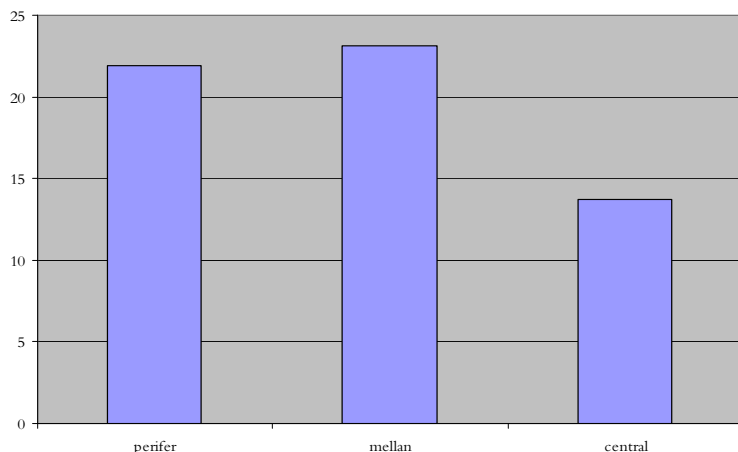
⁹⁵ Det kan också noteras att valkretskoppling i den tillämpade definitionen skulle kunna innebära att valkretsen nämns i negativ bemärkelse, dvs. att det inte rör sig om att ledamoten aktivt verkar för att främja valkretsens intressen, vilket annars förutsätts vara fallet. I det föreliggande materialet har dock bara ett sådant fall noterats (interpellation 1994/95:57) och detta bedöms bero på att det inte är en egentlig valkretskoppling utan en nationell angelägenhet som rör huvudstadsområdet som också råkar vara interpellantens valkrets.

första respektive sista mandatperioden i tidsserien. Utifrån detta underlag kan konstateras att det ökade antalet interpellationer med valkretskoppling teoretiskt skulle kunna svara för maximalt 44 procent av interpellationernas totala antalsmässiga ökning under den studerade perioden.

Vidare kan konstateras att frågorna från regeringspartierna företrädare inte har valkretskoppling i nämnvärt högre grad än de frågor som kommer från oppositionspartierna företrädare. Således stöder inte våra resultat hypotesen att den lokala företrädarrollen i högre grad skulle förklara regeringspartierna än oppositionspartierna användning av frågeinstitutet.

Andelen frågor med valkretskoppling skiljer sig däremot åt mellan ledamöterna utifrån deras position i riksdagen och partiet. Ledamöter med centrala positioner framställer i lägre grad frågor med koppling till den egna valkretsen i förhållande till övriga ledamöter.⁹⁶ Sammantaget är alltså interpellationer och frågor från ledargarnityret i högre grad kopplade till utskottsarbetet (jfr redovisningen ovan om utskottskoppling) och i lägre grad till den egna valkretsen. Resultatet är det förväntade eftersom centrala ledamöter i högre grad förväntas företräda partiets linje. Ledamöter med lägre grad av inflytande kan ha en tydligare egen agenda och ett mer osäkert mandat, vilket torde främja frågor med valkretskoppling.

FIGUR 18 ANDEL FRÅGOR MED VALKRETSKOPPLING FRAMSTÄLLDA AV LEDAMÖTER MED PERIFER, MEDEL RESPEKTIVE CENTRAL POSITION 1994/95–2009/10, PROCENT

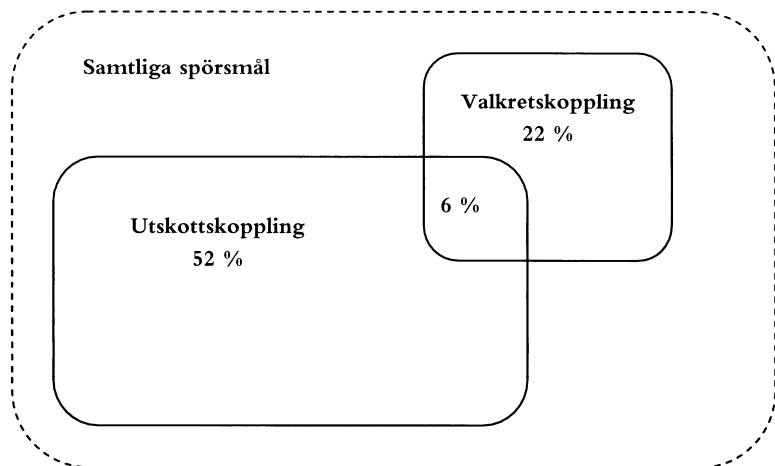


Utifrån antagandet att valkretskoppling avspeglar att ledamoten agerar som lokal företrädare medan utskottskoppling signalerar att ledamoten agerar som partiföreträdare är det vidare intressant att undersöka i vilken grad dessa egenskaper är ömsesidigt uteslutande i frågorna. Tycks det vara vattentäta skott mellan rollerna och den funktion frågorna fyller?

⁹⁶ Skillnaden mellan centrala ledamöter och perifera ledamöter vad avser valkretskoppling i frågorna är signifikant med 90 procents säkerhet.

Av det totala antalet spörsmål i undersökningen har drygt två tredjedelar (68 procent) antingen utskottskoppling eller valkretskoppling eller både och: 46 procent har endast utskottskoppling, 16 procent har endast valkretskoppling och sex procent har både och (figur 19). Av de spörsmål som har valkretskoppling har således knappt 30 procent också utskottskoppling, jämfört med drygt hälften i hela materialet. På motsvarande vis kan noteras att av de spörsmål som har utskottskoppling har omkring tolv procent valkretskoppling, jämfört med 22 procent i hela materialet. Överlappningen mellan de båda kategorierna är således begränsad och även om de inte kan hävdas vara ömsesidigt uteslutande finns alltså en sådan tendens.

FIGUR 19 UTSKOTTS- OCH VALKRETSKOPPLING I SPÖRSMÅLEN 1994/95–2009/10, PROCENT



Att enbart valkretskoppling föreligger kan också stödja antagandet att det är en verklig valkretskoppling det är fråga om och inte en fråga som ledamoten uppdagat i sitt riksdagsarbete och exemplifierar med hänvisning till den egna valkretsen.

Aktualitet

Spörsmålen är, jämte motionsinstitutet, det huvudsakliga sätt på vilket en ledamot formellt kan påkalla riksdagens uppmärksamhet i ett ärende. Ledamöterna kan inhämta information som regeringen ännu inte har delat, försöka påverka pågående beslutsprocesser eller debattera aktuella ämnen.⁹⁷ Riksdagsforskning har också visat att ledamöter anser det möjligt att förmå regeringen att agera i ett ärende om en fråga eller interpellation ställs vid rätt tidpunkt (Larsson, 1986 s. 69 f.).

För att undersöka i vilken utsträckning frågeinstitutet fungerar som instrument för att påkalla riksdagens uppmärksamhet i en aktuell fråga – i reak-

⁹⁷ Se t.ex. interpellation 1999/2000:280 i vilken interpellanten anger att den ställs eftersom man inte har lyckats få till en aktuell debatt i ämnet.

tivt eller proaktivt syfte – har aktualitetsinslaget i spörsmålen kodats. Variabeln aktualitet omfattar de interpellationer och frågor som behandlar ett aktuellt initiativ, som en nyss publicerad utredning, ett förestående internationellt toppmöte eller ett uttalande från regeringen, eller en aktuell händelse, exempelvis en fabriksnedläggning eller en naturkatastrof. Ambitionen har varit att fånga de interpellationer och frågor vars framställning har styrts av den aktuella händelsen eller initiativet.⁹⁸

Problem med att bedöma huruvida initiativ och händelser har varit styrande för tillkomsten av interpellationen eller frågan eller t.ex. endast fungerat som ett retoriskt grepp har diskuterats i projektgruppen. De avvikelser som konstaterats i samband med stickproven i kvalitetssäkringen av materialet har dock varit av en sådan art att resultatet redovisas fördelat på interpellationer och skriftliga frågor respektive opposition och regering men inte över tid eller mellan andra kategorier av ledamöter.

Tabell 9 nedan visar att ett aktuellt initiativ eller en aktuell händelse bedöms ha legat till grund för framställningen av drygt hälften av interpellationerna och två tredjedelar av de skriftliga frågorna. Att andelen är högre bland de skriftliga frågorna är väntat mot bakgrund av den kortare berednings- och svarstiden.

TABELL 9 AKTUALITET I SPÖRSMÅLEN, INTERPELLATIONER OCH SKRIFTLIGA FRÅGOR 1994/95–2009/10, PROCENT

	Interpellationer	Skriftliga frågor	Totalt
Nej	48	34	38
Ja	52	66	62
Totalt	100	100	100

Resultaten från urvalsundersökningen visar vidare att aktualitet i något högre grad styr valet av tidpunkt för oppositionsledamöternas spörsmål (tabell 10). Detta förhållande skulle bl.a. kunna förklaras av att oppositionsledamöter i högre grad nyttjar frågeinstitutet för att ställa regeringen till svars i aktuella frågor och att ledamöter från partier i regeringsställning har andra kanaler för att införskaffa information om aktuella skeenden.

TABELL 10 AKTUALITET I SPÖRSMÅLEN, OPPOSITION OCH REGERING 1994/95–2009/10, PROCENT

	Opposition	Regering	Totalt
Nej	36	46	38
Ja	64	54	62
Totalt	100	100	100

⁹⁸ Det kan i sammanhanget noteras att spörsmålen i Bremdals undersökning bl.a. kodats utifrån om de tillkommit som en reaktion på en "särskilt uppmärksammas händelse" (Bremdal 2011, s. 87). Bremdals operationalisering av den kategori som kort kallas *reaktion* är emellertid väsentligt snävare än den kategori i föreliggande undersökning som vi benämner *aktualitet* och resultaten bör således inte jämföras.

Mediereferens

Förekomsten av mediereferenser kan bidra till ytterligare förståelse av hur institutet används. Mediereferenser i interpellationer och frågor har tidigare studerats av Petersson och Carlberg (1990) för att visa på mediernas inflytande över verksamheten i riksdagen. Mediereferenser kan dock även, liksom aktualitet, antyda spörsmålets koppling till aktuella skeenden och samhällsdebatter. Mattson konstaterar också att spörsmål som berör ämnen som redan figurerar i medierna ger interpellanter och frågeställare bättre chanser att uppnå publicitet (Mattson 1994, s. 340).

Mediereferens har i undersökningen definierats i enlighet med Petersson och Carlbergs operationalisering: som en otvetydig hänvisning till medier, t.ex. namngiven tidning, nyhetsbyrå, radio- eller tv-program eller formuleringar såsom "enligt pressuppgifter" och "av massmedia har framgått". Hänvisningar då massmedieanknytningen endast kan anas, t.ex. "alarmerande rapporter", "problemet har väckt stor uppmärksamhet" har inte inkluderats, inte heller hänvisningar till pressmeddelanden. Resultaten blir således en minimiskattning eftersom inspiration till spörsmål naturligtvis kan hämtas från medier utan att detta uttalas i texten (Petersson och Carlberg 1990, s. 148 f.).

Sett över hela perioden visar undersökningen att andelen spörsmål med referenser till medier har sjunkit från 21 procent under den första mandatperioden till tio procent under de två senaste mandatperioderna i tidsserien. Den första mandatperiodens höga värde skulle kunna vara ett avvikande fall så att den normala nivån i själva verket ligger runt dryga tio procent. Sett över hela perioden och uppdelat på interpellationer och frågor är resultatet dock något lägre än Petersson och Carlbergs undersökning av riksmötet 1988/89 visar.⁹⁹ I vår urvalsundersökning innehåller 15 procent av interpellationerna och tolv procent av frågorna en mediereferens jämfört med 20 respektive 15 procent i Petersson och Carlbergs studie (Petersson och Carlberg 1990, s. 148).

Utfallet kan tyda på att institutets koppling till aktuella mediedebatter har minskat men det kan även vara ett tecken på att ledamöter under senare år i lägre grad hämtar information från traditionella medier, till förmån för t.ex. sociala medier och internet. Detta skulle i sin tur kunna tyda på att ledamöter i dag är mindre beroende av traditionella medier för att nå uppmärksamhet och därmed förhåller sig friare till dessa i valet av ämnen för interpellationer och frågor.

Resultatet från urvalsundersökningen visar vidare att oppositionsledamöter i något högre grad refererar till medier i spörsmålen: 14 procent av oppositionsledamöternas spörsmål innehöll en mediereferens jämfört med åtta procent av regeringspartiernas. En förklaring kan vara att oppositionspartier i högre grad än regeringspartier är beroende av medier som informationskälla. Oppositionspartiernas företrädare torde även vara mer angelägna om att uppmärksamma kritik eller mediedrev riktade mot regeringen.

⁹⁹ Petersson och Carlbergs undersökning omfattar samtliga interpellationer och frågor under ett riksdagsår.

Egna förslag

Ytterligare en aspekt av spørsmålets innehåll som kan bidra till att klargöra vilka funktioner de fyller är om de används för att presentera konkreta förslag. I den mån ledamöterna saknar andra medel för att föra fram konkreta politiska förslag kan spørsmålen användas som ett indirekt lagstiftningsinstrument, till skillnad från motionsinstitutet som förvisso leder till ett direkt beslut men vars användning är begränsad till vissa givna tidpunkter (se t.ex. Isberg 1984, s. 95 f., Larsson 1986, s. 65 f., Helander och Isaksson 1994, s. 206 f.). Att ett spørsmål innehåller tydliga förslag kan förstås också vara ett uttryck för att ledamoten vill höja sin egen politiska profil på ett område eller för att ledamöter eller partier som tillhör oppositionen vill föra ut sin politik.

I vårt urval har varje spørsmål kodats utifrån vår bedömning av om det innehåller ett tydligt förslag från ledamoten alternativt från partiet eller en grupp inom partiet. Det har vid bedömningen inte ansetts vara tillräckligt att spørsmålet innehåller en allmän viljeyttring eller en motreaktion mot en åtgärd eller dylikt utan det krävs i de fallen att spørsmålet samtidigt innehåller ett utarbetat alternativ eller förslag till lösning, dvs. ungefär motsvarande en motion. Förslaget har tillskrivits partiet eller en grupp inom partiet då detta uttryckts explicit (t.ex. ”vi”, ”Socialdemokraterna”, ”centerkvinnorna”).

Cirka 13 procent av det totala antalet spørsmål i urvalet – 20 procent av interpellationerna och elva procent av de skriftliga frågorna – innehåller egna förslag från ledamoten eller partiet. I 80 procent av fallen är det ledamoten själv som står för förslaget.

Med hänvisning till de avvikelser i bedömningarna som framkommit vid stickproven i samband med kvalitetssäkringen bör resultaten för denna variabel användas med viss försiktighet. Det kan emellertid noteras att det inte tycks föreligga någon skillnad vad gäller förekomsten av egna förslag i oppositionspartiernas respektive regeringspartiernas spørsmål, med undantag för att förslag från partiet eller en grupp inom partiet av naturliga skäl i princip inte förekommer i regeringspartiernas spørsmål. I båda grupperna uppgår andelen spørsmål som innehåller förslag från ledamoten själv till en dryg tiondel.

Av undersökningen framgår vidare att andelen spørsmål som innehåller egna förslag tycks öka mot slutet av mandatperioden; de mellanliggande åren uppvisar ett genomsnitt på drygt åtta procent medan motsvarande andel för valåren är drygt 17 procent.

Kritik

Att kritisera motståndarna hör till de vanligaste inslagen i den politiska debatten (se t.ex. Esaiasson 1996). Kritik i meningen negativ retorik har i sammanhanget en viktig ”uppmärksamhetsvinnande” funktion. Inom nyhetsvärdering brukar man prata om att ”bad news makes for good news” (Patterson 1996). Att kritisera motståndarna innebär således att ledamöternas möjligheter att vinna uppmärksamhet ökar.

Nyttan av att kritisera de politiska motståndarna varierar mellan vilken kanal som används och vilken typ av debatt det är frågan om. Den avslutande partiledardebatten i valrörelsen är exempel på ett sammanhang där man lägger stor vikt vid att kritisera och bedöma andra partiers agerande. I valmanifesten, där partierna inte på samma sätt riktar sig mot varandra, finns det mindre anledning att föra fram kritik (Håkansson 1999, kap. 5).

I urvalsundersökningen har frågorna kodats med hänsyn till om de bedömts innehålla kritik av regeringen. Kodningen omfattar endast det inledande frågorna och inte, vad gäller interpellationerna, den efterföljande debatten. Ett fråga har ansetts innehålla kritik om ledamoten riktar explicit kritik mot regeringen eller mot ett förslag, ett uttalande, en åtgärd eller en explicit brist på åtgärd som otvetydigt kan kopplas till regeringen. Vidare har kritik av enskilt statsråd kodats då ledamoten riktat explicit kritik mot ett uttalande eller agerande från ett specifikt statsråd.

Sett över hela den undersökta perioden uppgår andelen frågor som innehåller kritik av regeringen eller ett statsråd till en femtedel (21 procent). Skillnaden mellan oppositions- och regeringspartier är dock, av förklarliga skäl, markant i detta avseende. En fjärdedel (24 procent) av de frågor som framställts av oppositionsledamöter innehåller kritik av regeringen eller statsråd, medan motsvarande siffra för de frågor som framställts av ledamöter från regeringspartierna är knappt fyra procent. Med tanke på möjligheterna till uppmärksamhet, och att det handlar om en kanal där man har möjlighet att vända sig direkt till motparten, framstår siffrorna som relativt låga även om vi enbart ser till agerandet från oppositionsledamöter. Att kritisera de politiska motståndarna tycks inte vara frågeinstitutens primära funktion.

Någon tydlig trend över tid vad gäller förekomsten av kritik i frågorna kan inte identifieras i materialet. Att förekomsten av kritik i den politiska debatten är en relativt stabil företeelse bekräftas av andra studier över tid. Politiker har under hela efterkrigstiden varit ungefär lika benägna att polemiserat med de politiska motståndarna (Esaiasson 1996, s. 86, Håkansson 1999, s. 83). Däremot finns det en tydlig variation inom valperioden. Här kan man tala om en valcykel i meningen att andelen frågor som innehåller kritik av regeringen eller enskilda statsråd ökar markant under valåren. Under valåren uttrycks kritik i genomsnitt i 30 procent av frågorna, jämfört med omkring 17 procent under de mellanliggande åren.

Om vi ser till skillnader mellan frågeinstituten kan interpellationer förväntas innehålla en högre andel kritik eftersom de innefattar ett större inslag av direkt konfrontation. Undersökningen bekräftar också detta: drygt 30 procent av interpellationerna innehåller kritik av regeringen eller ett statsråd jämfört med 17 procent av de skriftliga frågorna. I detta sammanhang kan det också vara intressant att jämföra med undersökningen av de muntliga frågestunderna. Här är andelen kritik högre – 43 procent för statsrådets frågestund respektive 37 procent för statsministerns frågestund – vilket dock ska ses mot bakgrund av att en vidare definition tillämpats samt att även de kompletterande frågorna beaktas (Johansson 2012, s. 180). Resultaten kan också ses i ljuset

av att de muntliga frågestunderna infördes bl.a. med det uttalade syftet att få uppmärksamhet i medier.

Vidare har vi möjlighet att undersöka om ledamotens position i riksdagen har betydelse för användningen av kritik. Att rikta kritik mot regeringen kan, särskilt för ledamöter utan en stark maktposition, vara ett sätt att få uppmärksamhet och profilera sig, både gentemot väljarna och inom det egna partiet. I tabell 11 redovisas förekomsten av kritik i spörsmålen i relation till ledamöternas ställning i partigruppen och i riksdagen (för en definition av kategorierna, se avsnitt om position i riksdagen och partiet ovan).

TABELL 11 KRITIK AV REGERING ELLER STATSRAÅD, INTERPELLATIONER OCH SKRIFTLIGA FRÅGOR 1994/95–2009/10, PROCENT

	Perifer	Medel	Central	Totalt
Nej	75	81	72	79
Ja	25	19	28	21
Total	100	100	100	100

Resultaten ger vid handen att centralt placerade ledamöter i högre grad än ledamöter med en mellanposition använder frågeinstituten för att rikta kritik mot regeringen eller ett statsråd. Vad gäller förekomsten av kritik i spörsmål från ledamöter med en mer perifer ställning skiljer sig denna emellertid inte signifikant från de andra grupperna.

Om vi resonerar kring vilken typ av spörsmål som genererar ett mer kritiskt tonläge kan man anta att det är kring de principiellt viktiga, ideologiskt laddade frågorna som motsättningarna blir störst och där kritik också får mer utrymme. Att det är de ”tunga” ledamöterna, dvs. ledamöter med en central position, som i hög utsträckning tar dessa debatter är kanske inte så förvånande. Spörsmål med en lägre konfliktnivå kan antas handla mer om att söka information. I linje med ett sådant resonemang är en möjlig tolkning att interpellationer och frågor där informationsaspekten är viktig i högre utsträckning initieras av ledamöter med en mellanposition.

3.4 Hur ser svaren och debatterna ut?

I följande stycken redovisas, utifrån resultaten av urvalsundersökningen, dels innehållsliga aspekter av svaren, dels eventuella konsekvenser för besvarandet av spörsmålen av deras kraftiga antalsmässiga ökning. Vad gäller analysen av svaren måste framhållas att det inte är fråga om någon effektutvärdering. Den innehållsliga analysen tar endast hänsyn till hur statsrådet valt att besvara spörsmålet. Huruvida en åtgärd som refereras i svaret är relevant för frågeställningen – eller uppfattas så av frågeställaren – kan, av uppenbara skäl, inte vägas in i bedömningen. Vidare kan man anta att regeringen, även om ett spörsmål skulle föranleda specifika åtgärder, sällan ger ett explicit erkännande av detta till frågeställaren. I samband med läsningen av materialet har vi t.ex. kunnat konstatera att det förekommer att åtgärder som föreslås i en interpellation eller skriftlig fråga avvisas bestämt av statsrådet för att senare

under mandatperioden genomförs av regeringen. Någon systematisk undersökning i detta avseende har dock inte varit möjlig inom ramen för delprojektet.

Svarens innehåll

När det gäller svaren på ledamöternas frågor kan vi konstatera att statsrådet ofta anför att man redan vidtagit efterfrågade åtgärder eller åtminstone sådana åtgärder som statsrådet framhåller som relevanta. Vanligt förekommande är också att statsrådet refererar till pågående åtgärder. Med vidtagna eller pågående åtgärder avses exempelvis att statsrådet hänvisar till att ny lagstiftning har införts, att regeringen har lagt en proposition, att en utredning har tillsatts, att frågan bereds inom Regeringskansliet, att man avvaktar en remiss etc. Av urvalsundersökningen framgår att två tredjedelar (66 procent) av statsrådets svar innehåller en hänvisning till redan vidtagna eller pågående åtgärder. Andelen är relativt konstant över den undersökta perioden.

Utifrån frågeställarnas perspektiv kan man beskriva det som att oavsett om det gäller en fråga som främst avser efterhandskontroll (ex post) eller förhandskontroll (ex ante) så får de ofta samma typ av svar, nämligen att regeringen redan arbetar med eller har åtgärdat de problem som frågeställaren vill uppmärksamma. Detta förhållningssätt gäller oavsett om frågeställaren hör hemma i ett regeringsparti eller i ett oppositionsparti.

I den innehållsliga analysen har också förekomsten av utfästelser i statsrådets svar kodats. Med utfästelser avses att statsrådet aviserar ännu inte påbörjade åtgärder och kategorin innefattar även förhållandevis vaga utfästelser, såsom att regeringen "avser att återkomma", "planerar att tillsätta en utredning" eller "kommer att se över frågan" etc. Dock innefattas inte sådana uttalanden som bedömts vara till intet förpliktigande, t.ex. att statsrådet hänvisar till att man ska "följa utvecklingen" och inte heller de fall då det framgår att utfästelsen aviserats i ett tidigare sammanhang. I sammanhanget bör noteras att en utfästelse inte med nödvändighet är till frågeställarens fördel. I de allra flesta fall handlar det förvisso om att statsrådet utlovar något i den riktning frågeställaren efterfrågat men det har förekommit att utfästelser gjorts om åtgärder som står i strid med det frågeställaren önskar.

Av undersökningen framgår att omkring 17 procent av statsrådets svar, sett över hela tidsperioden, innehåller utfästelser om framtida åtgärder. I fråga om skillnader mellan frågeinstituten kan konstateras att andelen interpellationssvar som innehåller utfästelser är dubbelt så hög som motsvarande andel i svar på skriftliga frågor (26 respektive 13 procent). Skillnaden förklaras rimligen av att interpellationerna i allmänhet behandlar flera frågor eller berör större politikområden. En annan förklaring kan vara att utfästelser i interpellationssvaren även framförs muntligt i kammaren och på så sätt har en större spridning.

Förekomsten av utfästelser är också, föga förvånande, beroende av om frågeställaren tillhör ett regerings- eller ett oppositionsparti. I svaren på frågor från ledamöter från regeringsunderlaget ges fler utfästelser än om de kommer

från oppositionen (22 procent jämfört med 16 procent). Förutom att regeringen rimligen är mer positivt inställd till förslag från det egna partiet/partierna kan det inte uteslutas att frågor planteras av statsråden just för att ge regeringen tillfälle att lansera nya förslag och statsråden möjlighet att visa handlingskraft.

Vidare har i den innehållsliga analysen beaktats om statsrådet hänvisar till att man inte avser vidta några åtgärder, exempelvis på grund av att inget problem anses föreligga, att regeringen inte instämmer i den föreslagna lösningen eller att det inte anses vara regeringens bord. Kategorin har delats in i helt respektive delvis avslag på grund av att interpellationer ofta innehåller flera olika frågor eller förslag och att ett avslag alltså kan röra vissa delar av spørgsmålet.

Undersökningen visar att statsråden i omkring hälften av alla svar ger besked om helt eller delvis avslag (26 respektive 22 procent). Någon tydlig trend i utvecklingen över perioden kan inte urskiljas. Om andelen ska betraktas som hög eller låg kan diskuteras, liksom vad gäller betydelsen av avslag utifrån frågeställarens perspektiv. Det förekommer t.ex. – om än inte särskilt frekvent – att ett ”avslag” är till frågeställarens fördel såtillvida att det har innebörden av att statsrådet inte anser att det föreligger något hinder för den utveckling eller lösning frågeställaren önskat och därmed inte har för avsikt att vidta några åtgärder.

I fråga om skillnader mellan interpellationer och skriftliga frågor ger resultaten vid handen att de senare i högre utsträckning får helt avslag, 30 procent jämfört med 18 procent av interpellationerna. Resultatet är förväntat mot bakgrund av att de skriftliga frågorna oftast innehåller endast en fråga eller förslag som därtill ofta är smalare och mer konkret än interpellationernas innehåll.

Av regleringen av frågeinstitutet framgår att spørgsmålen ska gälla angelägenhet som rör statsrådets tjänsteutövning, dvs. de får avse sådant som statsrådet har kontroll eller möjlighet att ta kontroll över och inte exempelvis myndighetsutövning. Ovan noterades att omkring hälften av statsrådets svar innehåller helt eller delvis avslag, vilket bl.a. innefattar de fall då statsrådet hänvisar till att det som spørgsmålet rör (helt eller delvis) inte anses vara regeringens bord. I materialet kan inte urskiljas hur stor andel av avslagen som bottnar i att frågan inte anses ligga inom ramen för statsrådets tjänsteutövning, men utifrån vår genomgång av omkring 1 400 interpellations- och frågesvar gör vi bedömningen att det alls inte är ovanligt. I sammanhanget bör dock beaktas att det är statsrådets tolkning som är styrande här. Huruvida en fråga ligger inom ramen för tjänsteutövningen eller inte är inte alltid självklart och frågeställaren kan vara av en annan uppfattning.

Konsekvenser

Mot bakgrund av spørgsmålets kraftiga antalsmässiga ökning de senaste mandatperioderna väcks frågan om detta fått konsekvenser för behandlingen av spørgsmålen. I följande avsnitt redovisas utvecklingen av andelen besvarade

spörsmål, andelen fördröjda svar, andelen spörsmål som besvaras gemensamt, svarens längd samt vissa aspekter av interpellationsdebatternas utveckling.

Den antalsmässiga utvecklingen har inte inverkat på andelen besvarade spörsmål; andelen, som legat över 96 procent under hela perioden, har snarast ökat marginellt över tid. I konstitutionsutskottets senaste granskning¹⁰⁰ av andelen fördröjda interpellationssvar samt utvecklingen av fördröjningsgraden konstateras dock att det tycks finnas ett ”visst samband” mellan antalet interpellationer och antalet fördröjda interpellationssvar. I betänkandet anges att andelen fördröjda interpellationssvar under riksmötena 2002/03–2008/09 varierade mellan 42 och 55 procent. Under riksmötet med högst andel fördröjda svar väcktes även flest interpellationer. På motsvarande vis väcktes minst interpellationer under riksmötet med lägst andel fördröjda svar. Utskottet noterar även en ökad fördröjningsgrad under perioden. Från att ha fluktuerat mellan cirka 13 och 18 procent uppgick andelen av de fördröjda svaren som var försenade med mer än 21 dagar till 29 procent under 2008/09 års riksmöte (bet. 2009/10:KU10, s. 158 f.). I föreliggande urvalsundersökning är 45 procent av interpellationssvaren och 32 procent av frågesvaren fördröjda sett över de två sista mandatperioderna i tidsserien (2002/03–2009/10).

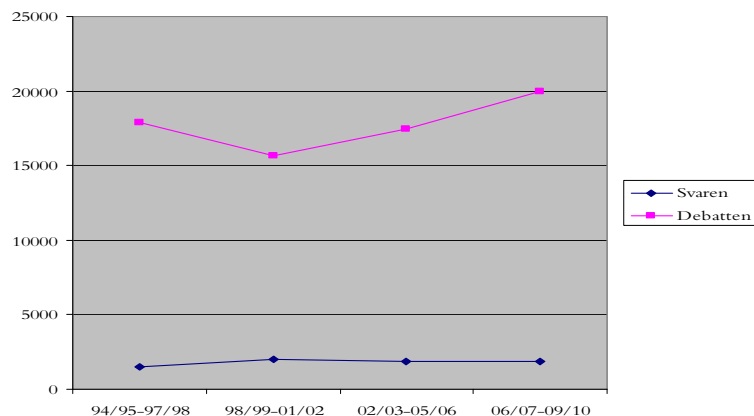
Konstitutionsutskottet har också med anledning av granskningsärenden uttalat att det är väsentligt att det statsråd vars tjänsteutövning en interpellation eller fråga angår besvarar densamma (bet. 2002/03:KU30, s. 14 f.). Av urvalsundersökningen framgår att så i mycket hög grad är fallet: i genomsnitt 98 procent av spörsmålen besvarades av adresserat statsråd eller, med hänvisning till statsrådets arbetsfördelning, av annat statsråd under de studerade mandatperioderna.

Inte heller svarens respektive debatternas längd tycks ha påverkats av den antalsmässiga utvecklingen. Undersökningen visar att såväl de skriftliga svarens som interpellationsdebatternas genomsnittliga längd (antal tecken) har ökat något sett över hela den studerade perioden (figur 20). De skriftliga svaren på interpellationer och skriftliga frågor har ökat från en genomsnittlig omfattning på knappt 1 500 tecken under den första mandatperioden till drygt 2 000 tecken under den andra mandatperioden, för att därefter minska till en genomsnittlig längd om 1 900 tecken under de efterföljande mandatperioderna. Debatternas genomsnittliga längd sjunker inledningsvis från 17 900 tecken till drygt 15 000 tecken under första halvan av perioden. Därefter ökar det genomsnittliga antalet tecken till 20 000 under den fjärde mandatperioden. Utvecklingen bör ses i ljuset av reformen av frågeinstitutet som bl.a. innebar

¹⁰⁰ Uppgifter om fördröjning av svar på interpellationer och skriftliga frågor finns endast att tillgå elektroniskt fr.o.m. riksmötet 2002/03 i databasen uRix. Konstitutionsutskottets granskning baseras på en totalundersökning av interpellationssvaren under perioden 2002/03–2008/09 och ger därmed en mer tillförlitlig bild av andelen fördröjda interpellationssvar, och i synnerhet av utvecklingen av fördröjningsgraden, än resultaten från föreliggande urvalsundersökning medger. Vad gäller svar på skriftliga frågor finns inga sammanställda uppgifter om fördröjningsgrad att tillgå.

att statsrådets och interpellanternas talartider förkortades.¹⁰¹ Beaktat tidsbegränsningen av svaret och de efterföljande inläggen är även en marginell ökning av svarens och debattens längd anmärkningsvärd.

FIGUR 20 DEBATTENS OCH SVARENS GENOMSNITTliga LÄNGD PER MANDATPERIOD 1994/95–2009/10, ANTAL TECKEN

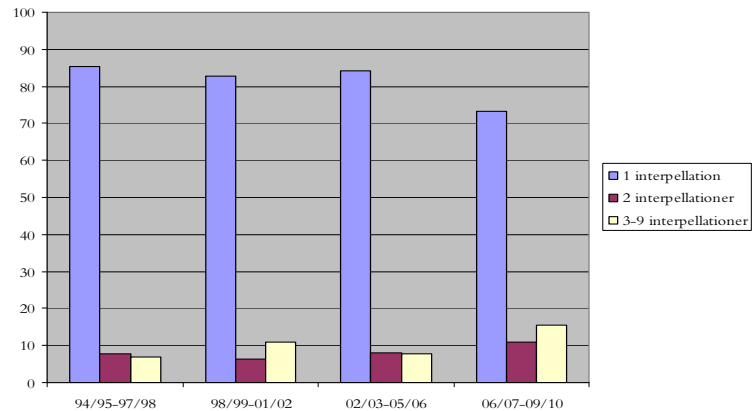


Anm. I svarens längd är även de skriftliga frågornas svar inkluderade, debattens längd inkluderar enbart interpellationsdebatterna.

Sett över hela perioden sjunker dock antalet interpellationer som besvaras enskilt av statsråden med omkring tio procentenheter, vilket kan vara en effekt av en ökad arbetsbelastning. Som framgår av figur 21 nedan sjunker andelen interpellationer som besvaras enskilt från nästan 85 procent initialt till drygt 73 procent under den senaste mandatperioden. Sett över hela perioden har därutöver en ökning skett av antalet interpellationer som besvarats tre eller fler gånger. Ökningen av andelen interpellationer som besvaras gemensamt skulle kunna tyda på att statsråden försöker effektivisera tiden i kammaren men kan också förklaras av att det blivit mer vanligt förekommande att likartade eller till och med samma interpellationer framställs samtidigt från flera olika ledamöter. Den tydliga förändringen under mandatperiod fyra kan eventuellt också sättas i samband med regeringsskiftet vid valet 2006.

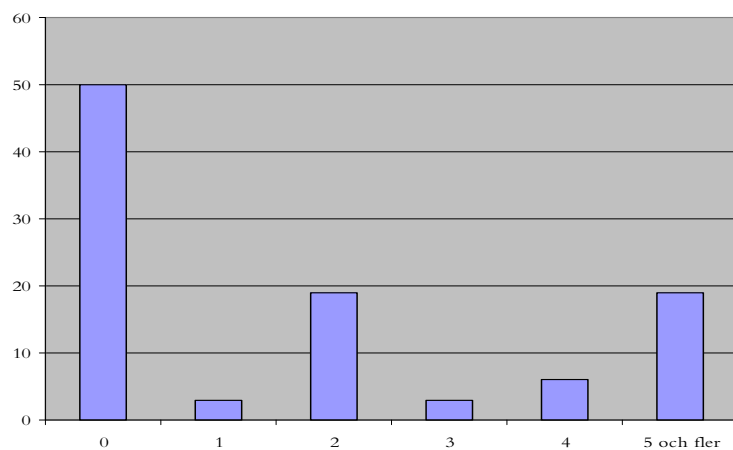
¹⁰¹ Statsrådets tillåtna svarsanförande förkortades från 10 till 6 minuter; därutöver förkortades även den tillåtna längden för efterföljande anföranden för både interpellant, statsråd och övriga ledamöter (bet. 1995/96:KU18, bet. 1997/98:KU27).

FIGUR 21 ANDEL INTERPELLATIONER SOM BESVARAS TILLSAMMANS PER MANDATPERIOD 1994/95–2009/10, PROCENT



Enligt riksdagsordningen (1974:153) har statsrådet rätt till tre inlägg i interpellationsdebatten utöver svaret (6.1.3). Urvalsundersökningen visar att statsrådets nyttjande av rätten till tre inlägg i debatterna sjönk mellan första och andra mandatperioden, från 63 till 53 procent, för att därefter stiga kraftigt till drygt 86 procent. Denna utveckling bör, åtminstone delvis, förstås mot bakgrund av att andelen interpellationer som besvaras gemensamt har ökat.

Av förarbetena till 13 kap. 5 § regeringsformen (1974:152) framgår att frågeinstitutet fyller en viktig funktion genom att skapa möjligheter i riksdagen för information och debatt. I figur 22 nedan redovisas hur det ter sig i praktiken sett som genomsnitt över hela perioden. I Arters studie från 1984 framhålls att endast en tredjedel av interpellationsdebatterna i riksdagen innefattar inlägg från andra ledamöter än interpellanten (Arter 1984, s. 336). Som kan urskiljas i figuren uppgår denna andel i föreliggande undersökning till närmare hälften sett över hela perioden. Ingen ihållande trend kan anas under de undersökta riksmötena, däremot utmärker sig den fjärde mandatperioden något från de övriga då andelen interpellationsdebatter med fem eller fler deltagare ökar från omkring 15 till 27 procent. Även denna utveckling kan eventuellt härledas till att allt fler interpellationer besvaras gemensamt (jfr ovan).

FIGUR 22 ANTAL INLÄGG FRÅN ANDRA LEDAMÖTER ÄN INTERPELLANTEN,
GENOMSNIITT 1994/95–2009/10, PROCENT

4 Ledamöter om spörsmålets bakgrund och användning: redovisning av enkätundersökningen

4.1 Inledning

I det inledande metodavsnittet framhölls att enkätundersökningen inte syftade till att generera generaliserbara resultat utan snarare till att få en omedelbar återkoppling från ledamöterna avseende vissa aspekter av frågeinstitutets användning. Enkätundersökningens begränsning illustreras av att regeringspartierna under den aktuella perioden inte har ställt några interpellationer,¹⁰² vilket innebär att resultat i detta avseende helt saknas. Vidare är svarsfrekvensen vad gäller enkäterna till regeringspartiernas ledamöter avseende skriftliga frågor visserligen drygt 90 procent, men urvalet omfattar totalt endast 32 skriftliga frågor, varav två ledamöter står för hälften. När vi i det följande redovisar resultaten är det viktigt att ha dessa begränsningar i åtanke.

Enkätsvaren redovisas i två delar: den första behandlar frågorna 1–5 i enkäten och rör spörsmålets bakgrund och utarbetande, den andra behandlar frågorna 6–10 i enkäten och avser spörsmålets användning och uppföljning (enkätfrågorna bifogas i bilaga 2).

4.2 Spörsmålets bakgrund

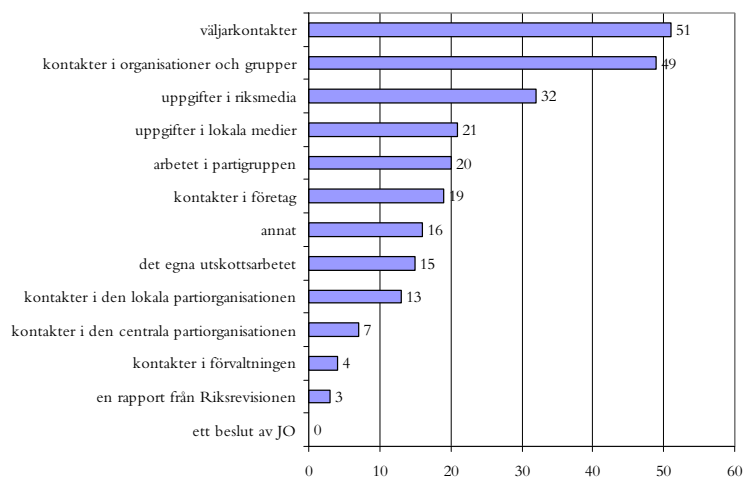
På frågan varifrån ledamoten hämtat uppslaget till spörsmålet är de vanligast förekommande svaren ”från väljarkontakter” och ”från kontakter i organisationer och grupper”. Respektive kategori förekommer i omkring hälften av alla svar, var för sig eller samtidigt (flera svarsalternativ är möjliga). I omkring en tredjedel av svaren anges ”från uppgifter i riksmidierna”. Alternativen ”från uppgifter i lokala medier”, ”från arbetet i partigruppen” och ”från kontakter i företag” förekommer var och ett i omkring en femtedel av svaren.

Att beslut eller rapporter från de konstitutionella kontrollorganen Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen utgör uppslag till spörsmålen tycks dock ovanligt att döma av enkätsvaren: ingen ledamot har angett svarsalternativet ”från ett beslut av JO” och alternativet ”från en rapport från Riksrevisionen” anges i endast fyra fall, varav tre avser en ledamot som angett samtliga svarsalternativ på frågan. I kategorin ”annat” förekommer svar som ”tänker själv” och ”överallt”, men också mer konkreta svar som att man haft kontakt med ”berörda” eller ”drabbade”. En del ledamöter kan antas ha uppgett lik-

¹⁰² Inga interpellationer från regeringspartierna har ställts under vårsessionen 2011. Under riksmötet 2010/11 har endast tre interpellationer framställts från regeringsparti-ledamöter: två från centerpartistiska ledamöter och en från en kristdemokratisk ledamot, samtliga i november 2010.

nande uppslag som "väljarkontakter", medan andra alltså uppger det som "annat". Svartalternativens frekvens i materialet redovisas i figur 23 nedan.

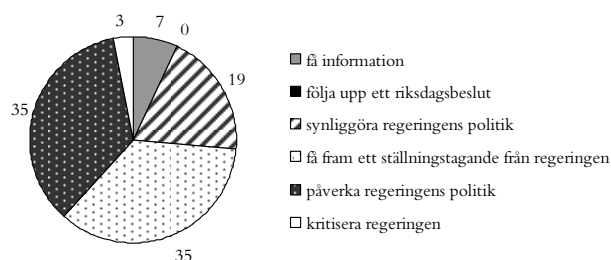
FIGUR 23 UPPSLAGEN TILL SPÖRSMÅLEN



Anm. Diagrammet baseras på 135 enkätsvar, varav 65 avser interpellationer från oppositionen, 41 avser skriftliga frågor från oppositionen och 29 avser skriftliga frågor från regeringspartierna. Notera att summan av staplarna överstiger 100 procent, vilket beror på att flera svartalternativ är möjliga.

Vad gäller motiven till frågorna finns anledning att skilja mellan oppositionens respektive regeringspartiernas företrädare. Som påpekats ovan är dock underlaget från regeringspartierna mycket begränsat, vilket innebär att en sådan jämförelse inte bedöms möjlig. I figur 24 nedan redovisas fördelningen av svaren bland oppositionsledamöterna.

FIGUR 24 VIKTIGASTE SKÄLET TILL OPPOSITIONSLEDAMÖTERNAS FRÅGOR



Anm. Diagrammet baseras på sammanlagt 99 enkätsvar från oppositionsledamöter, varav 60 avser interpellationer och 39 avser skriftliga frågor.

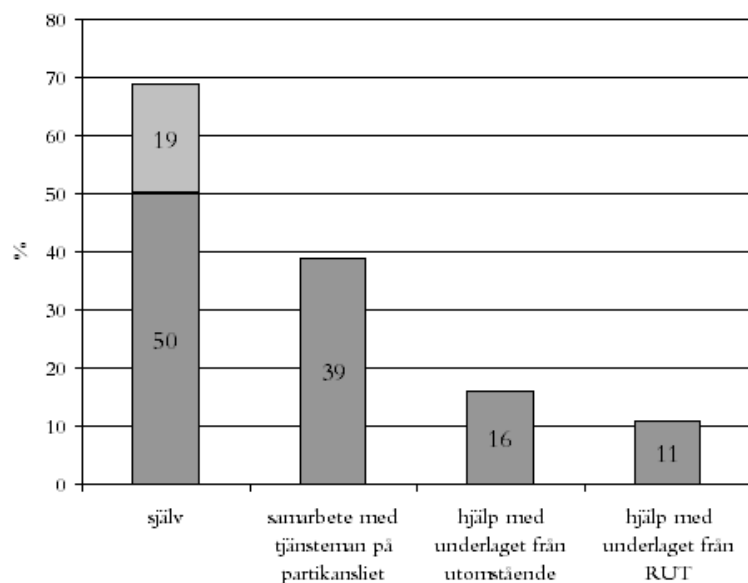
Av diagrammet ovan framgår att de viktigaste skälen till oppositionsledamöternas frågor uppges vara "att få fram ett ställningstagande från regeringen" respektive "att påverka regeringens politik eller åtgärder". De båda svartalternativen utgör en dryg tredjedel vardera av enkätsvaren. Fördelningen är densamma för interpellationer och skriftliga frågor. En femtedel av opposi-

tionsledamöterna anger att det viktigaste skälet var "att göra regeringens politik eller åtgärder synliga"; andelen är i detta avseende något högre bland interpellanterna. "Att få mer information" anges endast i sju fall, varav sex avser skriftliga frågor, som det viktigaste skälet till att spørgsmålet ställts.

Vidare kan konstateras att svarsalternativet "att framföra kritik mot regeringen" endast i tre fall – samtliga avseende interpellationer – uppges ha varit ledamotens viktigaste motiv. Detta kan eventuellt avspegla att de skriftliga frågorna inte är ett synligt forum eller att ledamöterna sällan vill tillstå att kritik, till skillnad från mer konstruktiva motiv, skulle vara det viktigaste skälet till deras agerande. I sammanhanget kan dock noteras att resultatet av urvalsundersökningen som redovisats ovan tycks stödja slutsatsen att kritik av regeringen inte är en primär funktion i användningen av frågeinstituten. Intressant att notera är slutligen att svaret "att följa upp ett riksdagsbeslut", vilket i hög grad motsvarar den tänkta konstitutionella kontrollfunktionen, inte i något fall anges vara det enskilt viktigaste motivet till spørgsmålet.

På frågan om hur spørgsmålet utarbetats är det helt dominerande svaret att ledamoten "gjorde det själv". Detta svarsalternativ anges i 69 procent av enkätsvaren. Kategorin överlappar dock i flera fall med andra svar, och andelen som uppgett endast denna kategori, dvs. att de inte samtidigt fått hjälp från annat håll med underlag eller liknande, uppgår till hälften (figur 25). I 39 procent av svaren uppges ledamöterna att de utarbetat spørgsmålet "i samarbete med en tjänsteman på partikansliet". I 16 respektive 11 procent av svaren anges att ledamoten fått hjälp med underlaget "från utomstående" respektive "från riksdagens utredningstjänst".

FIGUR 25 UTARBETANDET AV SPÖRSMÅLEN



Anm. Diagrammet baseras på 135 enkätsvar, varav 65 avser interpellationer från oppositionen, 41 avser skriftliga frågor från oppositionen och 29 avser skriftliga frågor från regeringspartierna. Notera att summan av staplarna överstiger 100 procent, vilket beror på att flera svarsalternativ är möjliga.

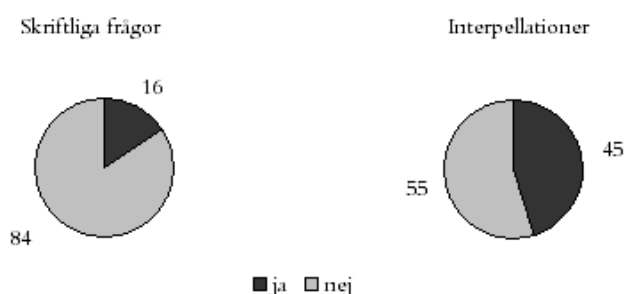
Drygt en tredjedel (35 procent) av de ledamöter som besvarat frågan uppger att de tidigare tagit upp samma ämne som i det aktuella spørsmålet.¹⁰³ Siffran är något högre bland interpellanterna (39 procent) än bland frågeställarna (31 procent), men jämförelsen ska göras med stor försiktighet då en och samma ledamot i detta avseende står för nästan samtliga svar (11 av 14) från regeringspartiernas företrädare. Sett endast till oppositionsledamöterna är andelen spørsmål som tidigare tagits upp i någon form dubbelt så hög för interpellationerna (39 procent) som för de skriftliga frågorna (20 procent).

Av de interpellanter som uppgett att de tagit upp ämnet förut anger två tredjedelar (64 procent) att de gjort det i en tidigare interpellation. Att interpellanten tidigare lyft ämnet i en skriftlig fråga eller motion förekommer i omkring vardera hälften av svaren (52 respektive 44 procent). I fem fall uppger ledamoten (som i tre av fallen är samma person) att han/hon tidigare tagit upp samma ämne i alla de tre formerna. Endast en interpellant uppger att ämnet tidigare tagits upp i en muntlig frågestund.

Bland frågeställarna uppger den ledamot som står för en majoritet av svaren från regeringspartiernas företrädare i samtliga fall att han tidigare tagit upp ämnet i en motion, vilket innebär att detta svarsalternativ helt dominerar i denna grupp. Av oppositionspartiernas företrädare har endast en femtedel, motsvarande åtta personer, uppgett att de tidigare tagit upp samma ämne som i den aktuella skriftliga frågan.

Vad gäller frågan om ledamoten i förväg hade förankrat spørsmålet i partigruppen framträder en tydlig skillnad i materialet mellan interpellationer och skriftliga frågor. Av de skriftliga frågorna hade enligt enkätsvaren endast 16 procent förankrats i partigruppen, medan motsvarande siffra för interpellationerna uppgår till 45 procent (figur 26).

FIGUR 26 ANDELEN SPÖRSMÅL SOM I FÖRVÄG FÖRANKRATS I PARTIGRUPPEN



Anm. Diagrammet baseras på 133 enkätsvar, varav 65 avser interpellationer från oppositionen, 39 avser skriftliga frågor från oppositionen och 29 avser skriftliga frågor från regeringspartierna.

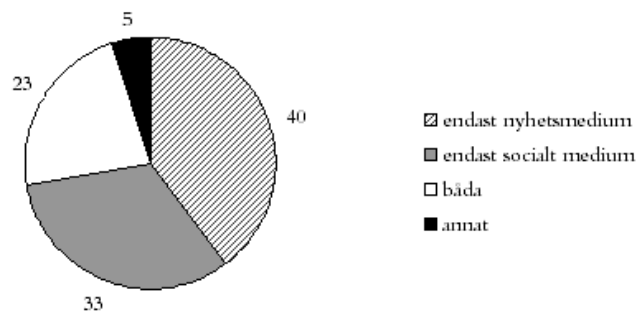
¹⁰³ Frågan besvaras i 134 enkätsvar, varav 64 avser interpellationer från oppositionen, 41 skriftliga frågor från oppositionsledamöter och 29 skriftliga frågor från regeringspartierna.

Resultaten ska som redan påpekats behandlas med stor försiktighet, men skillnaden i detta avseende kan antas avspegla att interpellationer betraktas som en tyngre och politiskt viktigare handling.

4.3 Spörsmålets användning

Av samtliga ledamöter som besvarat enkäten uppger 61 procent att de publicerat spörsmålet. Interpellationer publiceras i högre grad (75 procent) än skriftliga frågor (47 procent). Bland de ledamöter som angett att de publicerat spörsmålen har 39 procent skickat frågan/interpellationen till ett nyhetsmedium, 33 procent har lagt ut frågan/interpellationen på ett socialt medium och 23 procent har gjort både och (figur 27).

FIGUR 27 PUBLICERADE SPÖRSMÅL FÖRDELAT PÅ MEDIER



Anm. Diagrammet baseras på 82 enkätsvar, varav 49 avser interpellationer från oppositionen, 21 avser skriftliga frågor från oppositionen och 12 avser skriftliga frågor från regeringspartierna. Notera att summan överstiger 100 procent, vilket beror på att svaret "annat" i ett fall överlappar med ett annat svar.

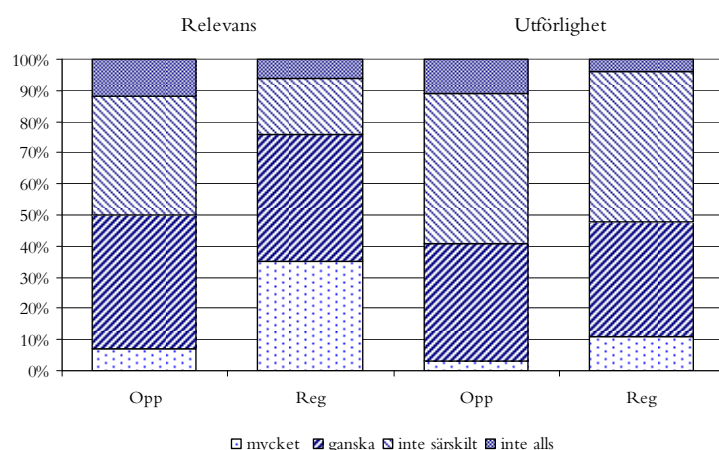
Ledamöternas tillfredsställelse med statsrådets svar på spörsmålen har undersökts med hjälp av två frågor som avser deras åsikt – "bortsett från politiska synpunkter" – om svarens relevans respektive utförlighet på en skala från "mycket relevant/utförligt" till "inte alls relevant/utförligt". Återigen måste framhållas att resultaten ska användas med stor försiktighet: dels saknas helt resultat vad gäller interpellationer från regeringspartierna, dels föreligger ett stort internt bortfall vad gäller svaren avseende relevans för de skriftliga frågorna från regeringspartierna på grund av att en återkommande frågeställare inte besvarat frågan.

Av redovisningen i diagrammet nedan (figur 28) kan bl.a. utläsas att endast en liten andel av oppositionsledamöterna – som förväntat – ger högsta betyg ("mycket") åt relevansen respektive utförligheten i statsrådets svar (sju respektive tre procent). Emellertid framgår att andelen oppositionsledamöter som ger lägsta betyg ("inte alls") åt relevansen eller utförligheten i svaret också är förhållandevis liten (cirka tio procent). Endast i fem fall sammanfal-

ler bottennoteringarna, dvs. statsrådets svar får lägsta betyg i båda kategorierna. Med undantag för omdömena om relevans, där vi har ett stort internt bortfall för regeringspartierna och därmed en större osäkerhet i resultatet, skiljer sig inte den övergripande betygssättningen av svaren så stort åt mellan opposition och regering.

Vad gäller en eventuell skillnad mellan frågor och interpellationer i detta avseende, som inte framgår av figuren, kan nämnas att oppositionsledamöterna tycks något mer nöjda med interpellationssvaren än med svaren på de skriftliga frågorna. Det lägsta betyget är mer vanligt förekommande vad gäller svaren på de skriftliga frågorna och inget skriftligt frågesvar får högsta betyg vad gäller utförlighet. En förklaring till detta kan förstås vara frågeinstitutens olika karaktär: interpellationssvaren är, till sin natur, mer utförliga än svaren på de skriftliga frågorna.

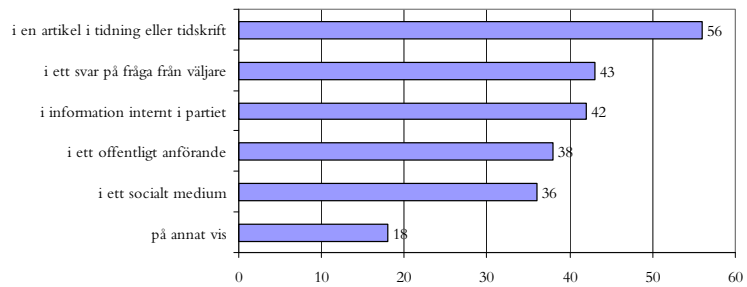
FIGUR 28 ÅSIKTER OM RELEVANS OCH UTFÖRLIGHET I SVAREN



Anm. Diagrammet baseras på 117 enkätsvar avseende svarens relevans (63 avser interpellationer från oppositionen, 37 avser skriftliga frågor från oppositionen och 17 avser skriftliga frågor från regeringspartierna) och 98 enkätsvar avseende svarens utförlighet (63 avser interpellationer från oppositionen, 35 avser skriftliga frågor från oppositionen och 27 avser skriftliga frågor från regeringspartierna).

På frågan om ledamöten avser att använda spørgsmålet (med eller utan svaret) på något annat sätt uppger nio av tio ledamöter som besvarat frågan att de har för avsikt att göra det. Bland dessa ser frekvensen för de olika svarsalternativen ut enligt redovisningen i figur 29 nedan.

FIGUR 29 HUR LEDAMÖTERNA AVSER ANVÄNDA SPÖRSMÅLEN



Anm. Diagrammet baseras på 120 enkätsvar, varav 59 avser interpellationer från oppositionen, 33 avser skriftliga frågor från oppositionen och 28 avser skriftliga frågor från regeringspartierna. Notera att summan av staplarna överstiger 100 procent, vilket beror på att flera svarsalternativ är möjliga.

Vanligast förekommande är att ledamoten avser att använda spørsmålet ”i en artikel i en tidning eller tidskrift”. Även de övriga fasta svarsalternativen – att uppgifterna ska användas i svar till väljare, för information inom partiet, i ett offentligt anförande eller i ett socialt medium – är dock vanligt förekommande. Kategorin ”på annat vis”, som förekommer i närmare en femtedel av svaren, utgörs främst av att ledamöterna uttrycker en avsikt att mer allmänt följa upp frågan (några exempel på svar: ”i kommande riksdagsarbete”, ”uppföljning av ärendet”, ”fortsatt påverkan”, ”bra att ha”, ”följa upp senare”).

Två tredjedelar (66 procent) av de ledamöter som besvarat enkätfrågan anger att de med hänsyn till svaret avser att ta upp frågan i spørsmålet på nytt.¹⁰⁴ Siffran är något högre vad gäller interpellationerna i materialet som helhet. Sett endast till oppositionsledamöterna är dock andelen som avser följa upp en skriftlig fråga högre (80 procent jämfört med 70 procent för interpellanterna).

Av enkätundersökningen framgår att de ledamöter som har för avsikt att följa upp en interpellation företrädesvis avser att göra det med en ny interpellation (57 procent) eller en motion (57 procent). I omkring en tredjedel (31 procent) respektive en fjärdedel (26 procent) av svaren anges att interpellanten har för avsikt att följa upp interpellationen i en muntlig frågestund respektive en skriftlig fråga. Dessa båda svarsalternativ förekommer dock sällan skilda från de övriga; alternativet skriftlig fråga förekommer enbart då ledamoten markerat minst tre svarsalternativ. Endast i ett fall uppger en ledamot att han har för avsikt att följa upp sin interpellation med en granskningsanmälan till KU.

De ledamöter som uppgett att de har för avsikt att följa upp en skriftlig fråga avser främst att göra det med en motion (50 procent) eller en interpellation (47 procent). Att ledamoten avser att följa upp en skriftlig fråga med en ny skriftlig fråga förekommer, liksom alternativet att man avser att ta upp

¹⁰⁴ Frågan besvaras i 119 enkätsvar, varav 59 avser interpellationer från oppositionen, 34 skriftliga frågor från oppositionsledamöter och 26 skriftliga frågor från regeringspartierna.

ämnet i en muntlig frågestund, i omkring en femtedel av svaren (18 respektive 21 procent). Ingen frågeställare i materialet anger att han/hon har för avsikt att följa upp en skriftlig fråga med en granskningsanmälan till KU.

5 Sammanfattande diskussion och slutsatser

De huvudsakliga frågor delprojektet syftat till att besvara är hur den antalsmässiga utvecklingen av interpellationer och skriftliga frågor sett ut under enkammartiden och hur vi kan förstå de trender och variationer som framträder samt på vilket sätt dessa frågeinstitut används i riksdagsarbetet och vilken betydelse de kan sägas ha i olika hänseenden. I följande avsnitt sammanfattas och diskuteras resultaten från de olika undersökningarna.

5.1 Frågeinstitutens antalsmässiga utveckling

Den longitudinella studien visar på en kraftig ökning av antalet interpellationer och skriftliga frågor under enkammartiden. Från 1971 till i dag rör det sig om en fördubbling. Ökningen är dock inte kontinuerlig utan ett trendbrott infaller omkring mitten av 1990-talet då en tioårsperiod av dramatisk antalsmässig ökning inleds. Tio år senare äger ett nytt trendbrott rum då det sker en kraftig tillbakagång. Av de förklaringsfaktorer som lyfts fram i forskningen och som diskuterats i analysen ovan framträder några som särskilt viktiga för förståelsen av de trender och variationer som präglar utvecklingskurvan.

Inledningsvis kan konstateras att vi förvisso endast berört s.k. samhällseliga förklaringsfaktorer helt översiktligt och därmed inte kan uttala oss närmare om deras inverkan på spörsmålen antalsmässiga utveckling. Då den kraftiga ökningen av spörsmålen ses i sin kontext framgår emellertid att den är en del av en längre, om än svagare, uppåtgående trend som också förekommer i flera andra länder. Dessa omständigheter talar för att den långsiktiga trenden inte enbart kan hänföras till svenska parlamentariska förhållanden utan också bör ses i ljuset av sådana mer generella samhällseliga förklaringsfaktorer som förändrade maktförhållanden mellan den exekutiva och den lagstiftande makten, ökad internationalisering och globalisering, den informationstekniska utvecklingen och en tilltagande medialisering av politiken.

Eftersom spörsmålen tillväxtkurva uppvisar tydliga trendbrott och fluktuationer kan utvecklingen emellertid inte förstås enbart med hänvisning till övergripande samhällseliga företeelser. En möjlig tolkning av de resultat som redovisats i analysen är att förändringar i riksdagens arbetsformer – både i de formella regelverken och i de praktiska förutsättningarna för riksdagsledamöternas arbete – utgjort nödvändiga men inte tillräckliga förutsättningar för spörsmålen kraftiga antalsmässiga ökning från mitten av 1990-talet.

Vi har ingen möjlighet att på basis av den undersökning som gjorts inom ramen för delprojektet isolera effekten av reformen av frågeinstitutet 1996 på den antalsmässiga utvecklingen från andra påverkansfaktorer. Eftersom reformen innebar att interpellationsinstrumentet blev mer lättillgängligt och att de båda frågeinstitutet – utifrån vår analys av utvecklingen – gick från att vara substituerande till att vara komplementära, tycks det dock rimligt att

påstå att reformen varit en viktig förutsättning för den dramatiska ökningen och sannolikt den enskilt viktigaste faktorn för förståelsen av trendbrottet i mitten av 1990-talet. Likaså kan den successiva utbyggnaden av ledamotsstödet antas ha möjliggjort om än inte orsakat en ökad parlamentarisk frågeaktivitet.

En analys utifrån riksdagens sammansättning genererar också en rad viktiga bidrag för förståelsen av såväl trender som variationer i frågeinstitutens antalsmässiga utveckling. Av redovisningen framgår att spörsmålen i hög grad är oppositionsverktyg. Oppositionsledamöterna är under hela perioden mer aktiva användare av frågeinstitutet än regeringspartiernas ledamöter och svarar nästan helt för den kraftiga ökning som inleds från mitten av 1990-talet. Dock föreligger inget entydigt samband mellan majoritetsförhållandena i riksdagen och spörsmålen antalsmässiga utveckling; ett ökat antal oppositionsmandat har inte alltid föranlett en ökad frågeaktivitet och vice versa. Undantagen från regeln att partierna i oppositionsställning står för en högre andel av spörsmålen än deras andel av mandaten medan de i regeringsställning står för en lägre andel av spörsmålen antyder att också andra faktorer – nämligen partistorlek och avstånd till makten – inverkar på användarfrekvensen. Däremot förefaller förändringar i partistrukturen, i form av relativt kraftiga förskjutningar i partiernas storleksrelationer, kunna bidra till att förklara den kraftiga antalsmässiga ökningen av spörsmålen från mitten av 1990-talet. Minskad partiloyalitet och ökad konkurrens om väljarna kan antas ha föranlett en ökad parlamentarisk aktivitet.

Andra faktorer måste emellertid beaktas för att förstå fluktuationer i utvecklingskurvan. I vår analys framstår regeringens respektive oppositionens struktur som en viktig faktor för att förklara variation i deras aktivitet mellan mandatperioder. Regeringspartiernas aktivitet samvarierar med typen av regeringsbildning såtillvida att aktiviteten ökar i tider av koalitionsregeringar, medan ökningar i oppositionspartiernas aktivitet i första hand sammanfaller med att ett större antal mindre partier är i opposition. Utvecklingen under mandatperioden 2006/07–2009/10, då den uppåtgående trenden bryts, kan med detta perspektiv förstås som en följd av en tilltagande blockpolitik; mandatperioden präglas av en koalitionsregering som i allt högre grad uppträder som en enpartiregering och en alltmer enad opposition.

Den variation inom mandatperioder som framgår av redovisningen kvarstår i föreliggande undersökning oförklarad. Variationen kan inte utifrån vår analys tillskrivas någon systematisk valcykel i meningen att ledamöternas användning av frågeinstitutet ökar under valåren, vare sig i absoluta eller relativa tal. Med hänvisning till andra undersökningar framstår det som troligare att dessa fluktuationer beror på mer osystematiska förklaringsfaktorer såsom enskilda händelser.

Det kan också konstateras att det är svårt att fastställa hur ledamöternas egenskaper, på aggregerad nivå, påverkar spörsmålsfrekvensen i riksdagen. Dels är dessa egenskaper ibland svårsmätbara (t.ex. en förändrad ledamotsroll), dels är det utifrån data på gruppnivå inte möjligt att närmare bestämma

vilken egenskap (t.ex. riksdagsålder eller partitillhörighet) som förklarar varför vissa ledamöter använder frågeinstituten mer än andra – och åter andra inte alls.

5.2 Frågeinstitutens funktioner

Vilken betydelse tycks då frågeinstituten ha för de ledamöter som använder dem? Även om vi inte i strikt mening kan mäta frågeinstitutens kontrollfunktion kan vi utifrån vår kartläggning av vad som kännetecknar de ledamöter som använt dem och de frågor som framställts under de fyra senaste mandatperioderna föra ett resonemang kring vilka syften och funktioner de fyller.

Inledningsvis kan konstateras att koncentrationen av användningen av frågeinstituten är anmärkningsvärd, om än inte unik i ett internationellt perspektiv. Andelen användare ökar visserligen något sett över hela tidsperioden 1994/95–2009/10, vilket eventuellt kan härledas till reformen 1996, men koncentrationen inom gruppen av användare är stark. Ett stort antal frågor kan härledas till en liten grupp ledamöter: den mest aktiva tiondelen bland interpellanterna respektive frågeställarna svarar för omkring 40 procent av frågorna.

Vidare framgår att frågeinstituten i hög och ökande grad är oppositionens verktyg. Sett över hela enkamartiden svarar oppositionsledamöterna för nio tiondelar av interpellationerna och för fyra femtedelar av de skriftliga frågorna. Den kraftiga antalsmässiga ökningen från mitten av 1990-talet kan nästan helt tillskrivas oppositionen. Användarfrekvensen tycks dock även vara relaterad till partiets storlek och dess avstånd till makten, vilket ofta, men inte alltid, sammanfaller med oppositionsrollen.

Av urvalsundersökningen framgår att avstånd till makten även på individnivå har betydelse för användarfrekvensen. I linje med tidigare forskning visar undersökningen att ledamöter med en mer perifer position i riksdagen och partigruppen har en relativt sett högre frågofrekvens. Omvänt svarar ledamöter med centrala positioner för en lägre andel av frågorna i förhållande till andelen riksdagsmandat. Någon entydig tendens kan dock inte fastställas avseende riksdagsålderns inverkan på användningen av frågeinstituten. Analysen av resultaten från urvalsundersökningen understryker således att det kan finnas bakomliggande variabler, exempelvis partitillhörighet, som i högre grad än riksdagsålder förklarar aktiviteten.

Vad utmärker då de frågor som ställs? Om vi betraktar materialet som helhet kan vi konstatera att de i hög grad präglas av ett aktualitetsinslag. Ett aktuellt initiativ eller en aktuell händelse bedöms ha legat till grund för framställningen av drygt hälften av interpellationerna och två tredjedelar av de skriftliga frågorna. Vidare förekommer konkreta politiska förslag, närmast motsvarande motionsförslag, i en femtedel av interpellationerna och en dryg tiondel av de skriftliga frågorna. En femtedel av frågorna innehåller explicit kritik av regeringen eller ett statsråd. Drygt hälften av frågorna har, i

vid mening, koppling till frågor som behandlas i det utskott ledamoten företräder och en dryg femtedel har explicit koppling till ledamotens egen valkrets. Överlappningen mellan de båda sistnämnda kategorierna är – trots en vid definition av utskottskoppling – begränsad, vilket tyder på att ledamöterna agerar i olika roller vid användningen av spörsmålen, dvs. antingen som parti-företrädare eller som lokal företrädare. En och samma ledamot kan naturligtvis agera i båda rollerna, men alltså sällan vid samma tillfälle.

Spörsmålen innehåll varierar också med egenskaper hos ledamoten och över tid på olika sätt, vilket ytterligare kan bidra till vår förståelse av användarnas rollorientering och frågeinstituts betydelse och funktioner. Av naturliga skäl skiljer sig användningen åt mellan oppositionspartiernas och regeringspartiernas företrädare i flera avseenden utöver det rent numerära. Andelen spörsmål med utskottskoppling är avsevärt högre för oppositionspartiernas företrädare än för regeringspartiernas, vilket sannolikt förklaras av att de senare i högre grad agerar i en annan roll än parti- och utskottsrepresentant när de nyttjar frågeinstituten. Oppositionsledamöternas spörsmål styrs också i något högre grad av aktuella händelser och initiativ samt innehåller oftare mediereferenser, vilket kan bero på att de vill ställa regeringen till svars i aktuella frågor och att ledamöter från partier i regeringsställning har andra kanaler för att införskaffa information om aktuella skeenden. Av uppenbara skäl innehåller oppositionens spörsmål också oftare kritik av regeringen.

Valkretskoppling är emellertid inte vanligare i spörsmålen från regeringspartiernas ledamöter. Hypotesen att deras frågeaktivitet i högre grad än oppositionspartiernas skulle förklaras av att de agerar i rollen som valkretsrepresentant stöds alltså inte av resultaten. Intressant är också att konstatera att förekomsten av egna förslag från ledamoten är lika vanligt förekommande i regeringspartiernas som i oppositionspartiernas spörsmål. Möjligen kan det till viss del bero på förekomsten av stödfrågor, dvs. att ledamoten presenterar ett politiskt förslag som ger statsrådet tillfälle att uttrycka sitt gillande och eventuellt presentera planerade åtgärder. Undersökningen tycks vidare stödja teorier om att spörsmålen för regeringspartier i koalition kan fungera som ett sätt att värna den egna partiprofilen eller fylla ett slags kontrollfunktion inom koalitionen.

Ledamotens position har som påpekats ovan betydelse för om man alls nyttjar frågeinstituten, men också för vilket frågeinstitut man väljer att använda och hur. Interpellationsinstrumentet nyttjas i högre grad än de skriftliga frågorna av ledamöter med en central position, vilket kan tyda på att de är angelägna om att få till stånd ett utbyte med en ”jämbördig” motpart från regeringssidan medan ledamöter med mindre inflytelserika positioner i högre grad använder spörsmålen för informationsinhämtning. Spörsmål från ledargarnityret är vidare i högre grad kopplade till utskottsarbetet och i lägre grad till den egna valkretsen, vilket kan antas spegla att de i högre utsträckning än övriga ledamöter förväntas företräda partiets linje och avstå från att driva egenintressen. De använder också i högre grad än det stora flertalet ledamöter frågeinstituten för att rikta kritik mot regeringen eller ett statsråd. En förklar-

ing till detta skulle kunna vara att de företrädesvis svarar för att framställa sådana ideologiskt viktiga spörsmål som också genererar mest explicit kritik av den sittande regeringen.

Vad gäller förändringar i spörsmålen innehåll över tid kan konstateras att flertalet av de aspekter som undersökts inte uppvisar någon tydlig trend över den studerade perioden. Andelen spörsmål med utskottskoppling har förvisso ökat signifikant, men utvecklingen ska ses mot bakgrund av att oppositionens andel av spörsmålen ökat. Den mest intressanta utvecklingen är en ökad förekomst av valkretskoppling i interpellationerna: andelen har mer än fördubblats under perioden, om än från en tidigare låg nivå.

Vissa intressanta skillnader framträder också när utvecklingen över mandatperioderna analyseras ur ett valcykelperspektiv, dvs. när vi jämför valåren i materialet med de mellanliggande åren. Som noterats ovan föreligger ingen tydlig valcykel i den totala antalsmässiga utvecklingen, men resultat från urvalsundersökningen antyder att omvalsincitament eventuellt påverkar enskilda ledamöters nyttjande av spörsmålen både vad gäller frekvens och innehåll. Undersökningen visar att ledamöter med en perifer position – vilket i relativt hög grad torde sammanfalla med innehav av ett mer osäkert mandat – är mer aktiva under valåren och att förekomsten av kritik och egna förslag är högre under valåren än under de mellanliggande åren.

I undersökningen framträder vidare en rad skillnader i hur de båda frågeinstituten används vad gäller exempelvis spridningen av användningen, användarnas hierarkiska position och innehållet i spörsmålen. Syftet med att framställa spörsmålet och den vikt handlingen tillmätts av ledamoten tycks skilja sig åt mellan instituten, vilket i hög grad följer naturligt av möjligheten till direkt utbyte med statsrådet i samband med en interpellation. Kritik av regeringen och politiska initiativ i form av egna förslag från ledamoten förekommer t.ex. oftare i interpellationer än i skriftliga frågor. Utskottskoppling är också vanligare i interpellationerna, vilket kan bero dels på att oppositionspartierna står för en högre andel av interpellationerna, dels på att de skriftliga frågorna är ett friare instrument än interpellationerna som tillmätts större politisk tyngd. Att en viss informell hierarki föreligger mellan frågeinstituten antyds också i resultaten från enkätundersökningen såtillvida att en interpellation betydligt oftare än en skriftlig fråga har förankrats i partigruppen i förväg, oftare har föregåtts av en annan aktion och följs upp med en ny interpellation eller motion snarare än en skriftlig fråga. Detta innebär emellertid inte att det alltid är uppenbart utifrån kontrollfunktionen varför det ena instrumentet används snarare än det andra.

Undersökningen bekräftar bilden från forskningen av frågeinstituten som multiverktyg: en rad olika syften och funktioner på olika nivåer kan urskiljas i användningen. En framträdande funktion är att de erbjuder möjlighet till löpande utbyte och debatt och, i synnerhet, en möjlighet för oppositionen att på så vis påverka den politiska agendan och bedriva oppositionspolitik. Spörsmålen, som till skillnad från motioner och debatter kan initieras när som helst och utan koppling till de ärenden som riksdagen behandlar, nyttjas för

att lyfta aktuella frågor och introducera nya frågor på den politiska dagordningen. Att tyngdpunkten ofta ligger vid en politikskapande och framåt-syftande funktion – snarare än vid uppföljning och efterhandsgranskning – kommer till uttryck bl.a. i det starka aktualitetsinslaget, i förekomsten av politiska initiativ i spörsmålen och i ledamöternas egna svar på frågan om det viktigaste skälet för ställandet av spörsmålet, där möjligheten att påverka och utöva inflytande betonas. Att ”grilla” regeringen eller enskilda statsråd framstår inte som det primära syftet med spörsmålen, även om interpellationsinstrumentet tycks fungera som en kanal för oppositionens ledande företrädare att initiera kritiska debatter i frågor av mer generell politisk betydelse.

Vidare utgör frågeinstituten av allt att döma ett viktigt instrument för kopplingen mellan den enskilde ledamoten och väljararen, men också för kopplingen mellan väljarna och regeringsmakten. Den enskilde ledamoten bereds genom spörsmålen tillfälle att driva sina egna eller valkretsens hjärtefrågor och skapa uppmärksamhet kring sin egen politiska profil, men fungerar också som ett redskap för kommunikationen mellan medborgarna och regeringsmakten. Av urvalsundersökningen framgår att explicit valkretskoppling är ett relativt vanligt förekommande om än inte dominerande inslag i spörsmålen. Vidare framgår att spörsmålen användning i vissa avseenden tycks relatera till valcykeln och individuella omvalsincitament. Den externa arenan framträder också i andra hänseenden som viktig både som avsändare och mottagare av spörsmålen. Ledamöternas svar i enkätundersökningen understryker spörsmålen betydelse som instrument för att kanalisera frågor från den externa arenan. Uppslagen till spörsmålen uppges företrädesvis komma från kontakter med väljare, organisationer och grupper samt från medier, medan riksdagsarbetet och det interna partiarbetet hamnar längre ned på listan.

Att nyttja spörsmålen för att utverka information, vinna inflytande och påverka pågående beslutsprocesser kan visserligen antas vara en viktig funktion för vissa kategorier av ledamöter som saknar tillgång till informella kanaler för information och formella kanaler för inflytande. Det faktum att svaren oftast innehåller information som är sökbar på annat sätt och att spörsmålen sällan översätts i ett reellt politiskt inflytande stärker emellertid bilden av att de också fungerar som en viktig kanal för att kommunicera med den externa arenan – väljarkåren i allmänhet och valkretsen i synnerhet. Oftast innehåller svaren en hänvisning till redan vidtagna eller pågående åtgärder och i den mån utfästelser förekommer är de ofta vaga, exempelvis i form av en ”avsikt att återkomma” i frågan. Det är också relativt vanligt förekommande, i synnerhet vad gäller de skriftliga frågorna, att spörsmålet helt avslås, dvs. att statsrådet hänvisar till att regeringen inte har för avsikt att vidta några åtgärder med anledning av spörsmålet.

Den höga spörsmålsfrekvensen tyder på att själva framställandet av spörsmålet och ledamotens egen fortsatta användning av det tycks viktigt oavsett möjligheten att vinna reellt inflytande i meningen att medgivanden eller löften om åtgärder utverkas från regeringen. I enkäten uppger en majori-

tet av användarna att de i samband med framställningen av spørsmålet också publicerat det offentligt och en helt överväldigande majoritet uppger att de avser att använda spørsmålet, med eller utan svaret, på något annat sätt, företrädesvis i ett offentligt sammanhang. I sammanhanget kan också noteras att en dryg tredjedel av ledamöterna uppger att de tidigare tagit upp samma ämne och att två tredjedelar uppger att de avser att ta upp samma fråga på nytt. Det kan rimligen antas att den upprepning av frågor som förekommer snarare handlar om att demonstrera frågans politiska vikt och ledamotens engagemang än om att ledamoten väntar sig ett mer gynnsamt svar vid nästa tillfälle.

Sammantaget kan konstateras att frågeinstituten utgör en lättillgänglig kanal för att löpande utverka information från regeringen, föra upp frågor på den politiska dagordningen, debattera aktuella skeenden, ställa regeringen till svars i olika frågor och kommunicera med väljararenan. De fyller på så vis, som lyfts fram i tidigare forskning, olika funktioner på olika nivåer och för olika kategorier av ledamöter. Att ledamöterna inte i första hand har riksdagens kontroll av regeringsmakten för ögonen då de initierar en interpellation eller skriftlig fråga utesluter inte att spørsmålen också fyller en kontrollfunktion. Även om det inte kan hävdas att spørsmålen kraftiga antalsmässiga ökning medfört en motsvarande ökning av riksdagens kontroll av regeringen kan spørsmålen antas innebära att en kontinuerlig kontroll – om än oavsiktlig – utövas såtillvida att regeringen löpande måste delge riksdagen och väljarna information om vidtagna och pågående åtgärder och sina bevekelsegrunder och avsikter i olika hänseenden. Som hävdats i forskningen på området kan också själva kontrollinstrumentens existens antas fylla en preventiv kontrollfunktion.

Det kan emellertid betraktas som problematiskt att kontrollinstrumenten i allt högre grad utgör ett oppositionsverktyg. Att oppositionens företrädare i högre grad nyttjar frågeinstituten är i någon mån naturligt mot bakgrund av att kontrollintresset för deras del sammanfaller med det partipolitiska intresset och att de inte har tillgång till information från regeringen i samma utsträckning som regeringspartiernas företrädare. Utvecklingen rymmer emellertid en risk för en ökad politisering av instrumenten som ytterligare försvårar för regeringspartiernas företrädare att nyttja dem och som motverkar frågeinstitutens funktion som oberoende kontrollinstrument.

Frågeinstitutens ställning som oberoende kontrollinstrument för riksdagen som helhet riskerar också att urholkas av den starka koncentrationen av spørsmål inom gruppen av användare. Att ett fåtal ledamöter svarar för en oproportionerligt stor andel spørsmål medan den stora majoriteten ledamöter sällan eller aldrig använder instrumenten kan föranleda misstankar om att de nyttjas i andra, mer personliga eller partipolitiska syften än granskningen av regeringsmakten.

En potentiell risk för en urholkning av instrumentens kontrollfunktion ryms också i det faktum att det stora och växande antalet spørsmål på olika sätt kan leda till en försämrad kvalitet i regeringens hantering av dem. Tidigare undersökningar har pekat på ett samband mellan antalet interpellationer och ande-

len fördröjda interpellationssvar och graden av fördröjning. Resultaten från föreliggande undersökning visar att allt färre interpellationer besvarats enskilt under den studerade perioden medan antalet interpellationer som besvarats tre eller fler åt gången ökat. Om detta beror på att statsråden på grund av ökad arbetsbelastning försöker effektivisera tiden i kammaren eller på att det blivit mer vanligt förekommande att likartade eller till och med samma interpellationer framställs samtidigt från flera olika ledamöter är emellertid oklart.

6 Referenser

- Ahlbäck Öberg, S., Hermansson, J. och Wängnerud, L. (2007) *Exit Riksdagen*, Liber, Malmö.
- Ahlbäck Öberg, S. (2009) ”På väg mot publikdemokrati”, *Framtider* 2/2009.
- Arter, D. (1984) *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis*, Hurst, London.
- Asp, K. (1986) *Mäktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademilitteratur.
- Bailer, S. (2009) ”Parliamentary Playground or the People’s Voice? On the Reasons for Parliamentary Questions in the Swiss National Parliament”, papper presenterat vid ECPR-konferens i mars 2009.
- Bergström, H. (2006) *Vem leder Sverige mot framtiden? Om förutsättningarna för strategiskt politiskt beslutsfattande*, SNS Förlag, Stockholm.
- Bet. 1971:KU38 Konstitutionsutskottets betänkande angående regleringen för budgetåret 1971/72 av till utskottet hänvisade utgifter under huvudtiteln *Riksdagen och dess verk m.m.*
- Bet. 1995/96:KU18 *Reform av spörsmålsinstituten*.
- Bet. 1997/98:KU27 *Riksdagens arbetsformer*.
- Bet. 1999/00:KU1 *Utgiftsområde 1 Rikets styrelse*.
- Bet. 2002/03:KU30 *Granskningsbetänkande*.
- Bet. 2009/10:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.
- Bremdal, P. (2011) *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*, Juridiska institutionen, Uppsala universitet.
- Brothén, M. (2002) *I kontakt med omvärlden*. Riksdagsledamöter och internationaliseringen, Göteborg studies in politics, 75, SNS förlag, Stockholm.
- Brothén, M. och Gilljam, M. (2006) ”Mellanvalsdemokrati”, i Bäck, H. och Gilljam, M. (red.) *Valets mekanismer*, Liber, Malmö.
- Bull, T. och Sterzel, F. (2010) *Regeringsformen. En kommentar*, SNS Förlag, Stockholm.
- Dai, X. och Norton, P. (2008) *The Internet and parliamentary democracy in Europe: a comparative study of the ethics of political communication in the digital age*, Routledge, New York.
- Damgaard, E. (1994) ”Parliamentary Questions and Control in Denmark”, I Wiberg, M. (ed.) *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*, The Finnish Political Science Association, Jyväskylä.

- Esaiasson, P. (1996) "Käbblar politikerna? Om skryt, attacker och bortförklaringar i partiernas valbudskap", i Rothstein, B. och Särllvik, B. (red.) *Vetenskapen om politik*, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Esaiasson, P. och Holmberg, S. (1990) "Makten i riksdagen", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 93:137–147.
- Framst. 2000/01:RS1 *Riksdagen inför 2000-talet*. Riksdagskommitténs huvudbetänkande.
- Framst. 2005/06:RS3 *Riksdagen i en ny tid*.
- Gidlund, G. (2008) *Inflytande över stöd till riksdagsledamöternas och parti-gruppernas arbete i riksdagen*. Utredningar från riksdagsförvaltningen 2007/08:URF1.
- Grusell, M. och Nord, L. (2011) "Small Talk, Huge Impact? The Role of Twitter in the National Election Campaign in Sweden in 2010", paper presenterat vid IAMCR, Istanbul, juli 2011.
- Hedman, J. och Lundh, A. (red.) (2009) *Informationskompetenser: Om lärande i informationspraktiker och informationssökning i lärandepraktiker*, Carlssons Bokförlag, Stockholm.
- Hegeland, H. (2006) *Nationell EU-parlamentarism. Riksdagens arbete med EU-frågorna*, Santérus Förlag, Stockholm.
- Helander, V. och Isaksson, G.-E. (1994) "Interpellations in Finland" i Wiberg, M. (red.) *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*, The Finnish Political Science Association, Jyväskylä.
- Henry, C. (1993) "Les Questions Écrites des Députés. Analyse des usages d'une procédure parlementaire", *Revue Française de Science Politique*, vol. 1993/43/4, s. 635-654.
- Hernes, G. (1978) "Det mediavridde samfunn", i Hernes, G. (red.) *Forhandlingsekonomi og blandningsadministrasjon*, Universitetsforlaget, Bergen.
- Holmberg, S. och Oscarsson, H. (2004) *Väljare. Svenskt väljarbeteende under 50 år*, Norstedts, Stockholm.
- Håkansson, N. (1999) *Valretorik: Om politiskt språk i partipropagandan*, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborg.
- Isberg, M. (1984) *Riksdagens roll under 1970-talet*, Akademilitteratur, Stockholm.
- Johansson, M. (2012) "Riksdagens frågestunder. Om användningen av institutet muntliga frågor". Finns i denna volym.
- Konstitutionsutskottet, *Direktiv till utvärdering av frågeinstitutet*, 2010-10-14.
- Konstitutionsutskottet, *Projektplan för utredningen om frågeinstitutet*, Utredning om frågeinstitutet, 2010-11-15.

Larsson, T. (1986) "Att vara riksdagsledamot" i *SOU 1986:27 Folkets främsta företrädare. Tre undersökningar av riksdagsledamöters arbete i och utanför riksdagen*. (Det är denna intervjuundersökning som refereras i Ingvar Mattsons studie från 1994).

Lazardeux, S. (2005) "Une Question Ecrite, Pour Quoi Faire? The Causes of the Production of Written Questions in the French Assemblée Nationale", *French Politics* (2005) 3, 258–281.

Martin, L.W. och Vanberg, G. (2011, kommande) *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*, Oxford University Press, Oxford.

Martin, S. (2011a) "Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No. 3, September 2011.

Martin, S. (2011b) "Using Parliamentary Questions to Measure Constituency Focus: An Application to the Irish Case", *Political Studies*, kommande.

Mattson, I. (1994) "Parliamentary Questioning in the Swedish Riksdag" i Wiberg, M. (ed.) *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*, The Finnish Political Science Association, Jyväskylä.

Mattson, I. (2009) Parliamentary Organisational Design for Governmental Accountability in Parliamentary Democracies: The Case of Sweden" i Ganghof, S., Hönnige, C., och Stecker, C. (red) *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler: Festschrift für Herbert Döring*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Möller, T. och Erlandsson, M. (2009) *PM till statsministern – om vikten av effektiva politiska institutioner i globaliseringens tid*, Underlagsrapport nr 29 till Globaliseringsrådet.

Nord, L. och Strömbäck, J. (red.) (2009) *Väljarna, partierna och medierna. En studie av politisk kommunikation i valrörelsen 2006*. SNS förlag, Stockholm.

Patterson, T. (1996) "Bad News, Bad Governance" i Hall Jamieson, K (red.) *The Media and Politics*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Sage, Thousand Oaks.

Petersson, O. och Carlberg, I. (1990) *Makten över tanken. En bok om det svenska massmediesamhället*, Carlssons Bokförlag, Stockholm.

Prop. 1999/00:1 *Budgetpropositionen för 2000*.

Rapporter från riksdagen 2005/06:RFR4 *Regeringsmakt och kontrollmakt*, offentligt seminarium tisdagen den 15 november 2005 anordnat av konstitutionsutskottet.

Rasch, B. E. (1994) "Question Time in the Norwegian Storting – Theoretical and Empirical Considerations" i Wiberg, M. (red.) *Parliamentary Control in*

the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends, The Finnish Political Science Association, Jyväskylä.

Rasch, B. E. (2009) "Opposition Parties, Electoral Incentives and the Control of Government Ministers: Parliamentary Questioning in Norway" i Ganghof, S., Hönnige, C., och Stecker, C. (red.) *Parlamente, Agendasetzung und Veto-spieler: Festschrift für Herbert Döring*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Rommetvedt, H. (1992) "Norway: From concensual majority parliamentarism to dissensual minority parliamentarism", i Damgaard, E. (red.) *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, Scandinavian University Press, Oslo.

Rozenberg, O. och Martin, S. (2011, kommande) "The Role and Function of Parliamentary Questions: An Assessment", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17, No. 3, September 2011.

Russo, F. (2009) "The constituency as a focus of representation: studying the Italian case through the analysis of parliamentary questions", papper presenterat vid ECPR-konferens i mars 2009.

Russo, F. och Wiberg, M. (2010) "Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison", *The Journal of Legislative Studies*, (2010) 16(2): 215–232.

Saalfeld, T. (2000) "Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight", *European Journal of Political Research*, 37 (3), s. 353–376.

SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*, Grundlagsutredningens betänkande, del 1.

Thies, M.F. (2001) "Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments", *American Journal of Political Science*, 45(3): 580–98.

Ullström, A. (2012) "Kontrollens konsekvenser. Om användningen av riksdagens frågeinstitut och Regeringskansliets arbetsbelastning". Finns i denna volym.

Valmyndigheten, protokoll från riksdagsvalen 1994, 1998, 2002 och 2006.

Wiberg, M., red. (1994) *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*, The Finnish Political Science Association, Jyväskylä.

Wiberg, M. och Koura, A. (1994) "The Logic of Parliamentary Questioning" i Wiberg, M. (red.) *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioural Trends*, The Finnish Political Science Association, Jyväskylä.

Wiberg, M. (1995) "Parliamentary Questioning. Control by Communication" i Döring, H., (red.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Campus Verlag, Frankfurt.

Wiklund, A. (1995) "Nykomlingar i riksdagen – En undersökning av debuterande riksdagsledamöters agerande under 1900-talet", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1995, årg. 98 nr 2.

Muntliga uppgifter

Patrik Bremdal, fil.dr konstitutionell rätt, Uppsala universitet, 2011-06-14.

Per Persson, biträdande kammarsekreterare, 2011-03-14.

BILAGA 1

Kodningsmanual

Nr	Variabel	Kodning	Kommentarer, definitioner, exempel
A Grunddata interpellation/fråga			
A1	Riksmöte	9495 9596 9697 9798 9899 9900 0001 0102 0203 0304 0405 0506 0607 0708 0809 0910	
A2	Interpellation/fråga	Nummer	
A3	Inlämnad	Datum	
B Uppgifter om interpellanten/frågeställaren			
B1	Interpellant	Namn	Ej till SPSS
B2	Kön	Man = 1 Kv = 2	
B3	Valkrets	Namn	
B4	Parti	S MP V M FP C KD -	
B5	Utskott ordinarie	Nej = 0 Ja = utskottsnamn	

B6	Utskott ordinarie	Nej = 0 Ja = utskottsnamn	
B7	Utskott suppleant	Nej = 0 Ja = utskottsnamn	
B8	Utskott suppleant	Nej = 0 Ja = utskottsnamn	
B9	Utskott suppleant	Nej = 0 Ja = utskottsnamn	
B10	EU-nämnd	Ingen plats = 0 Ordinarie = 1 Suppleant = 2	
B11	Presidium utskott/ EU-nämnd	Ingen plats = 0 Ordinarie = 1 Suppleant = 2	
B12	Partigruppens förtroenderåd, styrelse eller motsvarande inkl. partiordförande	Ingen plats = 0 Ordförande/gruppledare, inkl. vice = 1 Partiordförande = 2 Övrig medlem, inkl. suppleanter = 3 Både 1 och 2 = 4	(N.B. Av källmaterialet framgår inte alltid om suppleanter ingår i redovisningen eller inte. Redovisningen har förändrats över tid och kan skilja sig åt mellan partierna).
B13	Riksdagsålder	Antal dagar	Antal dagar som riksdagsledamot, inkl. ersättarskap, vid tidpunkten för interpellationens/frågans in-lämning.
B14	Personvald	Nej = 0 Ja, på ej valbar plats = 1 Ja, på valbar plats = 2	
B15	Uttjänningsmandat	Nej = 0 Ja = 1	
B16	Ersättare	Nej = 0 Ja = 1	

C Interpellationens/frågans innehåll			
C1	Adresserat statsråd	Namn	
C2	Adresserat departement	Statsrådsberedningen = SB Justitie = Ju Utrikes = UD Försvar = Fö Social = S Kommunikation (-981231) = K Finans = Fi Utbildning (-041231, 070101-) = U Jordbruk = Jo Arbetsmarknad (-981231, 070101-) = A Kultur (-041231, 070101-) = Ku Civil (-960630) = C Närings- och handel (960701-981231) = NH Miljö (-041231, 070101-) = M Inrikes (960701-981231) = I Näring (-960630, 990101-) = N Utbildnings- och kultur (050101-061231) = UK Miljö- och samhällsbyggnad (050101-061231) = MS Integrations- och jämställdhet (070101-101231) = IJ	
C3	Utskottskoppling	Nej = 0 Ja, ordinarie i utskottet = 1 Ja, suppleant i utskottet = 2 Saknar utskottsplats = 3	Frågan/interpellationen behandlar ett område som hör till ett utskott där ledamoten vid tidpunkten för frågan/interpellationen var ordinarie ledamot eller suppleant. Inkluderar även de fall då en central aspekt av frågan/interpellationen hör till utskottets beredningsområde.
C4	Valkrets-koppling	Nej = 0 Ja = 1	Explicit omnämnande av: valkretsen; kommun, ort, plats, byggnad, anläggning, organisation, företag, evenemang i valkretsen; väljare/fall som rör väljare i valkretsen.

C5	EU-koppling	Nej = 0 Ja = 1	Frågan/interpellationen innehåller en explicit hänvisning till EU. Hänvisningen kan t.ex. avse någon av EU:s institutioner eller regelverk, om regeringen avser driva en viss fråga i EU eller regeringens syn på myndigheters tillämpning av EU-regler. Innefattar frågor som rör t.ex. andra länder men där frågeställaren avslutar med att fråga vad regeringen avser göra inom EU med anledning av händelse el. dyl. Innefattar ej frågor där hänvisningen bara avser en jämförelse med andra EU-länder i allmänhet (Hegeland 2006, s. 239).
C6	Internationell fråga	Nej = 0 Ja = 1	Frågan/interpellationen grundar sig i internationella förhållanden och rör t.ex. Sveriges agerande gentemot/ inställning till annat land/länder eller i internationella organisationer/forum. Innefattar inte frågor som rör nationella förhållanden med en internationell dimension.
C7	Mediereferens	Nej = 0 Ja = 1	Interpellationen/frågan innehåller en otvetydig hänvisning till medier, t.ex. namngiven tidning, nyhetsbyrå, radio- eller tv-program eller formuleringar såsom "enligt pressuppgifter", "av massmedia har framgått" osv. Inkluderar inte hänvisningar då massmedieanknytningen endast kan anas, t.ex. "alarmerande rapporter", "problemet har väckt stor uppmärksamhet" osv. Inkluderar inte heller hänvisningar till pressmeddelanden (jfr Petersson & Carlberg 1990, s. 148 f.).
C8	Aktualitet	Nej = 0 Ja, initiativ från regeringen = 1 Ja, initiativ från myndighet/statligt bolag = 2 Ja, övrigt (annan aktör/händelse) = 3	Interpellanten/frågeställaren refererar till ett aktuellt initiativ (t.ex. beslut, uttalande, agerande, förslag, rapport) från regeringen, myndighet/statligt bolag eller annan aktör (t.ex. riksdag, kommun, EU, företag) eller till en aktuell händelse (t.ex. brott, naturkatastrof etc.) som kan antas ha styrt valet av tidpunkt för frågan/interpellationen. Definitionen av myndighet baseras på SCB:s Myndighetsregister.

C9	Kritik av regeringen	Nej = 0 Ja = 1	Interpellanten/frågeställaren riktar explicit kritik mot regeringen eller mot ett förslag, uttalande, åtgärd (t.ex. besparingar) eller – explicit – brist på åtgärd som otvetydigt kan kopplas till regeringen.
C10	Kritik av enskilt statsråd	Nej = 0 Ja = 1	Interpellanten/frågeställaren riktar explicit kritik mot uttalande/agerande från specifikt statsråd.
C11	Kritik av annan aktör	Nej = 0 Ja, myndighet/statligt bolag = 1 Ja, annan = 2	Interpellanten/frågeställaren riktar explicit kritik mot agerande, uttalande, regeltillämpning eller förslag från en myndighet/statligt bolag eller annan aktör (kommun, företag, utredning, annat lands regering, internationell organisation etc.).
C12	Eget förslag	Nej = 0 Ja, från ledamoten själv = 1 Ja, från partiet eller grupp inom partiet = 2	Interpellanten/frågeställaren presenterar ett tydligt förslag/linje. Innefattar inte de fall som i huvudsak bedömts vara viljeyttringar eller motreaktioner utan att samtidigt innehålla ett utarbetat alternativ eller lösning. Förslaget tillskrivs partiet eller grupp inom partiet då detta uttrycks explicit ("Vi", "Socialdemokraterna", "centerkvinnorna" osv.).
C13	Tidigare behandling	Nej = 0 Ja, i kontrollinstrument = 1 Ja, i motion = 2	Interpellanten/frågeställaren hänvisar till att frågan tagits upp tidigare: via kontrollinstrument (fråga, interpellation, rapport från Riksrevisionen, JO-beslut eller granskningsbetänkande från KU) eller motion.
D Grunddata svaret			
D1	Ip/fr besvaras	Nej = 0 Ja = 1	
D2	Ip återtagen	Nej = 0 Ja = 1	
D3	Svaret fördröjt	Nej = 0 Ja = 1	
D4	Fördröjning	Antal dagar	
D5	Adresserat statsråd besvarar	Ja = 1 Nej, med hänvisning till statsrådets arbetsfördelning = 2 Nej, övrigt = 3	
D6	Svarande statsråd	Namn	

D7	Svarande departement	Statsrådsberedningen = SB Justitie = Ju Utrikes = UD Försvar = Fö Social = S Kommunikation (-981231) = K Finans = Fi Utbildning (-041231, 070101-) = U Jordbruk = Jo Arbetsmarknad (-981231, 070101-) = A Kultur (-041231, 070101-) = Ku Civil (-960630) = C Närings- och handel (960701-981231) = NH Miljö (-041231, 070101-) = M Inrikes (960701-981231) = I Närings- och handel (960701-981231) = NH Miljö (-041231, 070101-) = M Inrikes (960701-981231) = I Närings- och handel (960701-981231) = NH Utbildnings- och kultur (050101-061231) = UK Miljö- och samhällsbyggnad (050101-061231) = MS Integrations- och jämställdhet (070101-101231) = IJ	OBS! Svarande statsråds departementstillhörighet kodas utifrån det datum då interpellationen/frågan lämnats in, vilket innebär att eventuella ändringar i ansvarsfördelningen mellan departementen, departementsombildningar etc. som inträffat mellan tidpunkten för inlämning och tidpunkten för besvarande inte beaktas.
D8	Besvaras gemensamt med annan interpellation/fråga	Nej = 0 Ja = 1	
D9	Svarets längd	Antal tecken	Avser endast statsrådets inledande svar, inte den efterföljande debatten
E Svarets innehåll			
E1	Inga åtgärder (status quo)	Nej = 0 Delvis = 1 Helt = 2	Statsrådet avser inte vidta några åtgärder, exempelvis på grund av att inget problem anses föreligga, att statsrådet/regeringen inte instämmer i den föreslagna lösningen, att det inte anses vara regeringens bord etc.
E2	Vidtagna eller pågående åtgärder	Nej = 0 Ja = 1	Statsrådet hänvisar till vidtagna/genomförda åtgärder (ex: ny lagstiftning införd) eller pågående åtgärder (ex: regeringen har lagt en proposition, utredning har tillsatts, regeringen avvaktar remiss, ärendet är under beredning i RK, implementering pågår på myndighetsnivå osv.)

E3	Utfästelser	Nej = 0 Ja = 1	Statsrådet aviserar ännu inte påbörjade åtgärder. Kategorin omfattar även förhållandevis vaga utfästelser, dvs. inte nödvändigtvis konkreta åtgärder. Ex: regeringen avser återkomma; regeringen planerar att tillsätta en utredning; frågan kommer att ses över; regeringen har för avsikt att avsätta medel etc. Innefattar dock inte sådana uttalanden som bedömts vara till intet förpliktigande, t.ex. att statsrådet hänvisar till att man ska "följa utvecklingen". Innefattar inte heller de fall då det framgår av statsrådets svar att utfästelsen aviserats i tidigare sammanhang.
E4	Tidigare behandling	Nej = 0 Ja = 1	Statsrådet hänvisar till tidigare svar på/behandling av viss fråga (i interpellation, fråga, motion, debatt).
F Interpellationsdebatten			
F1	Debattens längd	Antal tecken	Inkl. statsrådets inledande svar. Antal tecken utan blanksteg, exkl. rubrik.
F2	Antal interpellationer som besvaras	Antal	
F3	Inlägg interpellanten	Antal	Avser även ev. ersättare för interpellanten i debatten.
F4	Inlägg statsrådet	Antal	Exkl. statsrådets inledande svar.
F5	Inlägg andra	Antal	
F6	Inlägg S	Antal	
F7	Inlägg M	Antal	
F8	Inlägg C	Antal	
F9	Inlägg FP	Antal	
F10	Inlägg V	Antal	
F11	Inlägg MP	Antal	
F12	Inlägg KD	Antal	
F13	Inlägg "vilde"	Antal	

BILAGA 2

Enkätfrågor

1 Varifrån hämtade du uppslaget till frågan/interpellationen? **Flera alternativ kan markeras.**

- från arbetet i partigruppen
- från kontakter i den centrala partiorganisationen
- från kontakter i den lokala partiorganisationen
- från kontakter i företag
- från kontakter i förvaltningen – lokalt eller centralt
- från kontakter i organisationer och grupper
- från väljarkontakter
- från uppgifter i riksmidierna
- från uppgifter i lokala medier
- från det egna utskottsarbetet
- från en rapport av Riksrevisionen
- från ett beslut av JO
- från annat håll, nämligen

2 Vilket var **det viktigaste** skälet till att du ställde frågan/interpellationen? **Markera endast ett alternativ.**

- att få mer information
- att följa upp ett riksdagsbeslut
- att göra regeringens politik eller åtgärder synliga
- att få fram ett ställningstagande från regeringen
- att påverka regeringens politik eller åtgärder
- att framföra kritik mot regeringen

3 Hur utarbetades frågan/interpellationen? **Flera alternativ kan markeras.**

- Jag gjorde det i samarbete med en tjänsteman på gruppkansliet
- Jag fick hjälp med underlaget från riksdagens utredningstjänst (RUT)
- Jag fick hjälp med underlaget från utomstående
- Jag gjorde det själv

4 Har du tidigare tagit upp samma ämne som i denna interpellation/fråga? **Flera alternativ kan markeras.**

- Ja i en muntlig frågestund
- Ja i en skriftlig fråga
- Ja i en interpellation
- Ja i en motion
- Ja i en granskningsanmälan till KU
- Nej

5 Hade du i förväg förankrat frågan/interpellationen i partigruppen?

- Ja
- Nej

6 Har du publicerat frågan/interpellationen? **Flera alternativ kan markeras.**

- Ja genom att skicka frågan/interpellationen till ett nyhetsmedium?
- Ja genom att lägga ut frågan/interpellationen på ett socialt medium?
- Ja på något annat vis, nämligen.....
- Nej

7 Om du **bortser från politiska synpunkter**, vilken är din åsikt om **relevansen** i svaret som du fått på din fråga/interpellation genom statsrådets anföranden i kammaren?

- helt relevant
- ganska relevant
- inte särskilt relevant
- inte alls relevant

8 Om du **bortser från politiska synpunkter**, vilken är din åsikt om **utförligheten** i svaret som du fått på din fråga/interpellation genom statsrådets anföranden i kammaren?

- mycket utförligt
- ganska utförligt
- inte särskilt utförligt
- inte alls utförligt

9 Avser du att använda frågan/interpellationen (med eller utan svaret) på något annat sätt? **Flera alternativ kan markeras.**

- Ja i ett offentligt anförande i eller utanför riksdagen
- Ja i information internt i partiet
- Ja i ett svar på en fråga från väljare
- Ja i en artikel i en tidning eller tidskrift
- Ja i ett socialt medium
- Ja på något annat vis, nämligen.....
- Nej

10 Anser du att du med hänsyn till svaret på frågan/interpellationen vill ta upp problemet på nytt och i så fall i vilken form? **Flera alternativ kan markeras.**

- Ja i en muntlig frågestund
- Ja i en skriftlig fråga
- Ja i en interpellation
- Ja i en motion
- Ja i en granskningsanmälan till KU
- Nej

Riksdagens frågestunder

Om användningen av institutet muntliga frågor

Maria Johansson
Doktorand i statsvetenskap

1 Inledning

1.1 Om studien

Vid sammanträdet den 14 oktober 2010 beslutade konstitutionsutskottet att en utredare skulle ges i uppdrag att genomföra en brett upplagd utvärdering av frågeinstituten i syfte att analysera dem från konstitutionell synpunkt. Utskottet beslutade om direktiv till uppdraget och utsåg f.d. kanslichefen i utskottet Magnus Isberg till utredare (KU 2010-10-14).

I projektplanen för utredningen om frågeinstituten från den 18 januari 2011 redovisades tre delprojekt, vilka skulle utgöra underlaget för utredarens utvärdering av frågeinstituten. Författaren till denna delrapport, som var stipendiat i riksdagen under riksmötet 2010/11, blev tillfrågad att genomföra en separat studie av de muntliga frågornas användning, vilken skulle ingå i en fördjupande del av delprojekt 2 som behandlar frågeinstitutens omfattning och användning under enkammartiden.

Enligt projektplanen är syftet med delprojekt 2 att beskriva omfattningen av interpellationer och frågor över tid samt att analysera frågornas användning och vilken betydelse de kan sägas ha i olika hänseenden. I enlighet med direktiven ska särskild vikt läggas vid hur frågeinstituten fungerar som instrument för riksdagens kontroll av regeringen, men även deras betydelse på andra sätt i ledamöternas arbete ska beaktas. Det ska också undersökas hur statsrådets sätt att besvara interpellationer och frågor påverkar möjligheten till kontroll av regeringen, konsekvenserna av ökningen av antalet interpellationer och frågor samt hur frågeinstituten förhåller sig till varandra. Enligt projektplanen ska den fördjupande delen bestå av en mer ingående undersökning av användningen av frågeinstituten under senare år. Som centrala frågeställningar anges bl.a. om frågorna har en valkrets- eller utskottskoppling, om frågorna innehåller kritik mot regeringens politik och om svaren innehåller löften om åtgärder.

I samråd med utredaren har undersökningen av de muntliga frågorna begränsats till att framför allt omfatta frågornas användning med särskild vikt vid hur frågorna fungerar som kontrollinstrument. Undersökningen har begränsats tidsmässigt till 2009/10 års riksmöte.

1.2 Riksdagens frågeinstitut

Riksdagens frågeinstitut, dvs. interpellationer samt muntliga och skriftliga frågor utgör enligt regeringsformens 13 kap. 5 § en del av riksdagens kontrollmakt.¹⁰⁵ I offentligt tryck har frågeinstituten beskrivits som ett viktigt

¹⁰⁵ Övriga instrument varigenom riksdagens kontrollmakt utövas är konstitutionsutskottets granskning, misstroendeförklaring, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen.

instrument för information om, insyn i och kontroll av regeringens politiska arbete (se t.ex. bet. KU 1954:19, bet. KU 1979/80:50, bet. 2001/02:KU10, bet. 2009/10:KU10).

I den vetenskapliga litteraturen framträder en delvis annorlunda bild av frågeinstitutet. Kontrollfunktionen framställs som en oavsiktlig konsekvens av ett beteende som snarare syftar till att utöva inflytande, skapa opinion och bygga upp en personlig profil (Mattson 1994, Rasch 1994, Wiberg och Koura 1994). Det har även hävdats att ledamöternas strävan efter att få medialt genomslag leder till ett missbruk av frågeinstitutet med negativa följder för bl.a. regeringsarbetets effektivitet (Möller och Erlandsson 2009).

Riksdagsledamöter som vill ställa frågor till regeringen har i dag tre olika frågeinstitut att välja mellan: interpellationer, skriftliga frågor och muntliga frågor. Den här studien behandlar de muntliga frågorna, vilka tidigare inte varit föremål för någon undersökning. De muntliga frågorna ställs vid en frågestund som ordnas i kammaren. Det finns två typer av frågestunder: frågestunder där fem statsråd på roterande basis besvarar muntliga frågor, fortsättningsvis kallade statsrådets frågestund, och frågestunder där statsministern besvarar frågor, som kallas statsministerns frågestund.

Syftet med föreliggande studie är att undersöka riksdagsledamöternas användning av de muntliga frågorna och vilken betydelse de kan sägas ha i olika hänseenden. Bland annat undersöks vilka riksdagsledamöter som ställer muntliga frågor, vilka statsråd frågorna ställs till, vad riksdagsledamöterna ställer frågor om och vilken typ av kontrollfrågor som ställs.

1.3 Gällande bestämmelser

I 13 kap. 5 § regeringsformen föreskrivs att en riksdagsledamot får framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen.

Närmare bestämmelser om muntliga frågor finns i 6 kap. 2 och 3 §§ riksdagsordningen med tilläggsbestämmelse 6.3.1. En muntlig fråga framställs vid en frågestund som anordnas i kammaren. Frågan besvaras omedelbart av ett statsråd. Talmannen beslutar om vem som ska få ordet och får besluta om begränsning av anförandena till längst en minut.

Tilläggsbestämmelse 6.3.1 i riksdagsordningen föreskriver bl.a. att en frågestund anordnas varje torsdag under de veckor som kammaren sammanträder för annan handläggning än bordläggning. Enligt bestämmelsens tredje stycke ska Regeringskansliet anmäla till kammarkansliet senast på fredagen i veckan före frågestunden vilka statsråd som kommer att vara närvarande.

Enligt debattreglerna för torsdagarnas frågestunder, daterade 2010-09-15 och hämtade från riksdagens intranät, ska en fråga vara av övergripande allmänpolitiskt slag eller avse ett ämne som faller inom ett av de närvarande

statsrådets ansvarsområden och avse dennes tjänsteutövning.¹⁰⁶ Debattreglerna föreskriver bl.a. vidare att en ledamot som vill ställa en fråga anmäler sig i kammaren från bänken eller hos kammarsekreteraren. Den som önskar få ordet kan även förhandsanmäla sig till kammarkansliet senast kl. 13 samma dag som frågestunden ska hållas. Anmälan ska inte omfatta frågans innebörd utan enbart vilket statsråd som frågan riktar sig till. Frågor och svar ska vara korta och i princip inte överstiga en minut. Frågeställaren kan normalt räkna med att få ordet för minst en följdfråga eller kommentar. Vanligen får statsrådet det sista inlägget i ett replikskifte. Enligt en överenskommelse mellan talmannen och gruppledarna har varje partigrupp rätt att anmäla en prioriterad frågeställare. Statsrådets frågestund pågår i 60 minuter.

Enligt debattreglerna för statsministerns frågestund, daterade 2010-09-16 och hämtade från riksdagens intranät, gäller bl.a. att en fråga till statsministern ska vara av övergripande allmänpolitiskt slag. Enligt en överenskommelse mellan talmannen och gruppledarna har partigrupp för oppositionsparti rätt att anmäla en ledamot som ska företräda partiet. Övriga partigrupper har rätt att anmäla en prioriterad talare. Frågor och svar ska vara korta och i princip inte överstiga 1 minut. Partiföreträdare för oppositionsparti kan normalt räkna med att få ordet för minst en följdfråga eller kommentar. Normalt får statsministern det sista inlägget i ett replikskifte. Övriga ledamöter som önskar få ordet kan förhandsanmäla sig till kammarkansliet eller direkt till kammarsekreteraren under pågående debatt. De kan normalt räkna med att få ordet endast en gång. Vid statsministerns frågestund gäller fri sittning. Statsministerns frågestund är begränsad till 45 minuter.

Trots att det finns möjlighet att anmäla en fråga direkt på plats i kammaren väljer i stort sett samtliga frågeställare att förhandsanmäla sig till kammarkansliet.¹⁰⁷ Omkring 17–25 ledamöter anmäler sig till varje frågestund, varav ca 17 får ordet. Eftersom antalet anmälda frågeställare ofta överstiger det antal som hinner få ordet under en frågestund gör tjänstgörande talman ett urval av frågeställarna på basis av ett antal kriterier. Som redan har nämnts kan varje partigrups företrädare eller prioriterade talare räkna med att få ordet. Partihänsyn tas även i den meningen att oppositionspartierna i regel får ställa 70 procent av frågorna. Vidare prioriteras ledamöter som ställt få eller inga frågor framför ledamöter som ställt många frågor. Talmannen strävar också efter att uppnå balans när det gäller kön och geografisk spridning. Slut-

¹⁰⁶ Det kan noteras att debattreglernas krav på att en fråga ska vara av övergripande allmänpolitiskt slag *eller* avse ett ämne som faller inom ett av de närvarande statsrådets ansvarsområden och avse dennes tjänsteutövning innebär en utvidgning av RF:s krav på att en fråga (endast) ska gälla angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning.

¹⁰⁷ Intervju med AnnaLena Hanell, enhetschef för centralkansliet, 2011-03-11.

ligen fördelas ordet så att frågorna fördelas någorlunda jämnt mellan de deltagande statsråden.

2 Idéer om de muntliga frågornas funktion

2.1 Offentligt tryck om frågestundernas funktion

Ända sedan 1938, då enkla frågor inrättades, har riksdagen försökt att utforma ett frågeinstitut som kompletterar interpellationsinstrumentet med mer aktuella och intresseväckande frågedebatter. Att riksdagsledamöterna snabbt ska kunna få information om statsrådets uppfattningar och avsikter i dagsaktuella frågor har ansetts främja inte bara riksdagens kontroll av regeringen utan även den politiska debatten.

När de enkla frågorna inrättades 1938 var syftet att riksdagsledamöterna snabbt och effektivt skulle få raka upplysningar om statsrådets uppfattningar och avsikter i dagsaktuella frågor samtidigt som frågorna skulle bidra till en livlig och intresseväckande debatt. De enkla frågorna kom dock återkommande att kritiserats för att inte fylla sitt syfte: frågorna var få, ofta omfattande och politiska till sin karaktär och de efterföljande debatterna var långa och därför föga intresseväckande. Ändringar av regelverken gjordes men problemen kom att kvarstå (se Jonasson 2012).

Frågeinstitutens kontrollfunktion befestes 1974 då frågeinstitutens bestämmelser placerades i den nya regeringsformens kapitel om kontrollmakten. Grundlagberedningen hade två år tidigare konstaterat att frågeinstitutet hade karaktären av politiskt kontrollmedel och att frågeinstitutets betydelse låg i ”de möjligheter de ger riksdagen, särskilt oppositionen, till information, till debatt, till framförande av skilda intressen, till initiativ och till kritik av regeringen” (SOU 1972:15, s. 287).

Folkstyrelsekommittén föreslog våren 1985 ett antal reformer av frågeinstitutet som syftade till att öka tempot och aktualiteten i frågedebatterna (se bilaga till prop. 1984/85:190). Ytterst syftade reformerna till att stärka riksdagens ställning i den politiska debatten. Enligt Folkstyrelsekommittén fyllde riksdagen en viktig funktion som arena för diskussion av samhällsfrågor där de politiska partiernas alternativ ställdes mot varandra till ledning för väljarnas framtida ställningstaganden (SOU 1987:6, s. 190). Kommittén ansåg att det politiska arbetet och den allmänna debatten skulle stimuleras om aktuella frågor kom snabbare upp till behandling i riksdagen (se bilaga till prop. 1984/85:190). Vidare var det från folkstyrelsens synpunkt viktigt att de valda representanternas åsikter kom fram på ett tidigt stadium av debatten eftersom diskussionen av en aktuell fråga annars kunde i alltför hög grad komma att domineras av massmediernas perspektiv. Ett annat syfte med reformförslagen var att öka allmänhetens och massmediernas intresse för frågestunderna. Kommittén förväntade sig att det vid frågestunderna skulle ”behandlas aktuella problem av mera begränsat slag, ofta kanske av lokal betydelse” (se bilaga till prop. 1984/85:190, s. 20). Efter proposition och betänkande i frågan (prop. 1984/85:190, bet. KU 1984/85:36) påbörjades hösten 1985 försök med en ny frågestund där svarstiderna förkortades till två dagar och frågestundens

anföranden begränsades i antal och längd. Försöksverksamheten pågick flera år med vissa små justeringar i utformningen av reglerna. På initiativ av konstitutionsutskottet beslutade riksdagen att permanenta försöksverksamheten fr.o.m. den 1 januari 1993 genom en ändring i riksdagsordningen (bet. 1992/93:KU16).

Under tiden som försöksverksamheten med ett reformerat frågeinstitut pågick initierade talmannen ett försök med spontana frågestunder där statsministern och statsråd oförberedda svarade på korta muntliga frågor från riksdagsledamöterna. De första frågestunderna av detta slag introducerades våren 1991 och hölls på torsdagar var fjärde vecka. I oktober 1995 lade en arbetsgrupp i talmanskonferensen fram en skrivelse med förslag om ändringar av frågeinstitutet (förs. 1995/96:TK1). Syftet med förslagen var att riksdagen på ett bättre sätt skulle kunna fullgöra sina kontrollfunktioner samtidigt som ett ökat intresse för riksdagens arbete skulle skapas. Förslaget innebar bl.a. att institutet skriftliga frågor för muntliga svar slogs samman med interpellationer, vilka tillsammans bildade en ny form av interpellation, och att två nya frågetyper introducerades: skriftliga frågor för skriftligt svar och muntliga frågor. De muntliga frågorna utvecklades så att även ledande partiföreträdare uppmuntrades att delta vid frågestunderna. För att riksdagen skulle framstå som en intressant politisk arena föreslogs att de muntliga frågestunderna skulle hållas en gång i veckan. Utskottet tillstyrkte förslaget med vissa mindre ändringar (bet. 1995/96:KU18). Riksdagen följde utskottet och riksdagsordningens nya bestämmelser trädde i kraft den 1 februari 1996.

Statsministerns frågestund introducerades på försök våren 2003. Reglerna för frågestunden utformades av talmannen i samråd med gruppledarna. Tanken var att statsministerns frågestund skulle uppmuntra en rappare och tydligare argumentation i aktuella politiska frågor, vilket skulle öka intresset från medierna och ge medborgarna en möjlighet att få frågor belysta på ett lättillgängligt sätt (Riksdagens pressmeddelande 2002-12-20). Ett annat syfte var att ge utrymme i kammaren för ett regelbundet meningsutbyte mellan statsministern och ledande företrädare för riksdagspartierna i aktuella frågor som rörde regeringens arbete (framst. 2005/06:RS3, s. 144). För att frågestunden skulle få den karaktär av en politiskt viktig debatt som eftersträvades ställdes kravet att partierna normalt skulle representeras av sina partiledare, i undantagsfall av vice ordförande eller gruppledare. Försöksverksamheten permanentades 2005 (ibid.).

Sedan 2003 har inga ändringar av frågeinstitutet gjorts. Grundlagsutredningen anförde i sina överväganden att ”interpellationer och frågor fyller en viktig funktion genom att skapa möjligheter i riksdagen för information och debatt. Även för regeringen är dessa viktiga då de ofta är ett sätt för regeringen att informera om sin politik. En aktiv användning av interpellationer och frågor innebär att regeringen är föremål för en löpande kontroll” (SOU 2008:125 s. 287). Frågestunder hålls torsdagar varje vecka. Ungefär en frågestund i månaden är statsministerns frågestund. Frågestunderna direktsänds i SVT Forum i Kunskapskanalen.

Sammanfattningsvis har dagens muntliga frågestunder sitt ursprung i en önskan att göra frågedebatterna mer aktuella och intressanta. Ursprungligen var det framför allt riksdagsledamöternas kontrollbehov som stod i centrum för reformerna; frågestunderna sågs som ett tillfälle för regering och riksdag att delge varandra sina ståndpunkter i aktuella frågor. Sedan 1980-talet har även relationen mellan väljare och folkvalda beaktats vid reformer av frågeinstitutet. Reformerna av frågeinstitutet har framför allt syftat till att öka väljarnas och mediernas intresse för frågedebatterna. De få förklaringar som anges till varför ett ökat offentligt intresse är att eftersträva handlar om att väljarna behöver information om politikernas åsikter som underlag för sitt ställningstagande på valdagen. Frågestunderna verkar således inte bara vara tänkta att underlätta riksdagsledamöternas ansvarsutkrävande utan även väljarnas ansvarsutkrävande. Inte heller är det tänkt att frågedebatterna bara ska användas till att utkräva ansvar, de ska också producera underlag för väljarnas framåtblickande mandatgivning.

2.2 Den vetenskapliga litteraturen om frågeinstitutens funktion

Den vetenskapliga litteraturen lyfter liksom det offentliga trycket fram frågeinstitutens kontrollfunktion. Det har emellertid uppmärksammats att dessa funktioner sällan överensstämmer med de syften och motiv som parlamentarikerna har till att ställa frågor. I forskningen framhålls att kontroll sällan är frågeställarnas primära syfte utan en biprodukt på makronivå av ett beteende på mikronivå som egentligen syftar till att maximera röster och inflytande över politiken. (Mattson 1994, s. 352, Rasch 1994, s. 256–260, Wiberg 1995, s. 181). Matti Wiberg och Antti Koura har med hjälp av tidigare forskning sammanställt en lista över parlamentarikers motiv till att ställa frågor (1994, s. 30–31):

1. Att begära information
2. Att testa statsråden i kontroversiella frågor
3. Att snabbt och enkelt hantera ett stort antal frågor
4. Att kräva en förklaring
5. Att kritisera regeringen och demonstrera dess brister
6. Att attackera statsråd i svåra politiska situationer
7. Att mobilisera medlemmar inom ett oppositionsparti (utan någon egentlig intention att tvinga fram några förändringar från regeringens sida)
8. Att skapa inslag av spänning och dramatik
9. Att få personlig publicitet
10. Att visa engagemang i frågor som rör den egna valkretsen
11. Att bygga upp en personlig profil på ett visst område eller i en viss fråga
12. Att verka för åtgärder
13. Att tvinga fram eftergifter från regeringen
14. Att förhålla önskade regeringsinitiativ

Som listan visar behöver inte frågor ställas enbart i syfte att få information utan de kan också ställas i syfte att ge information. Wiberg och Koura skiljer mellan rent informationssökande frågor, *information-seeking questions*, och frågor där frågeställarens egentliga syfte är att lyfta upp en fråga eller ett förhållande i offentlighetens ljus, *perlocutionary questions*. Till den senare kategorin hör t.ex. frågor som ställs för att tvinga fram en ståndpunkt och frågor vars primära syfte är att göra regeringen uppmärksam på ett problem eller att uttrycka frågeställarens egen inställning. Wiberg och Koura konstaterar att de flesta parlamentariska frågor faller under kategorin *perlocutionary questions*, vilket kan förklaras med att frågor och svar allt som oftast utgör ett strategiskt spel där både frågeställaren och den svarande ministern försöker presentera eller efterfråga information som gynnar en själv och missgynnar den andre (ibid. s. 21–23, 29–31).

Motiv har en annan betydelse än funktion. Medan motiv handlar om vilka syften en frågeställare har med att ställa en fråga betecknar frågans funktion de effekter som frågan har i det vidare parlamentariska systemet (Damgaard 1994, s. 47, se även Russo och Wiberg 2010, s. 217). En parlamentariker kan ha flera olika motiv till att ställa en fråga, och en fråga kan fylla flera olika funktioner samtidigt (Damgaard 1994, s. 47). Något perfekt samband mellan frågeställarens syfte och frågans funktion finns inte. En parlamentariker som ställer en fråga i avsikt att vinna uppmärksamhet och inflytande kommer kanske inte att uppnå sitt syfte, men frågan kan ändå genom sitt innehåll ha t.ex. en kontrollerande funktion (Rasch 1994, s. 247).

Ingvar Mattson skiljer mellan funktioner på olika analysnivåer (1994: 347–348). På systemnivå eller parlamentarisk nivå uppfyller frågorna en kontrollfunktion. På parti- och individnivå utgör frågor ett instrument för att maximera röster och inflytande över politiken. Mattson menar att uppfyllelse av individuella mål ofta är det främsta skälet till att frågor ställs. Detta bekräftas också av parlamentarikerna själva. Av en intervjustudie från 1986 framgår att riksdagsledamöterna ofta väljer att ställa frågor för att påverka politiken eller för att skapa publicitet (Larsson 1986).

Av redovisningen ovan framgår att frågor ställs av framför allt tre anledningar: för att utöva kontroll, för att påverka regeringens politik och för att maximera antalet röster. I stort sett samtliga motiv i Wibergs och Kouras lista, kan sorteras in under dessa tre kategorier.¹⁰⁸ Dessa syften behöver inte vara ömsesidigt uteslutande utan ledamöterna kan ha flera av dessa syften i åtanke när de ställer frågor. När det gäller inflytande och röstmaximering skiljer litteraturen mellan frågor ställda för att maximera partiets röster och inflytande och frågor ställda för att maximera den individuella ledamotens inflytande och chans till omval.

För att få en bättre bild av vad parlamentariker använder parlamentariska frågor till behöver vi bl.a. studera innehållet i frågorna (Martin 2011, s. 259,

¹⁰⁸ Motiv 1–5 kan sorteras in under kontroll, 6–11 (ev. även 5) kan sorteras in under röstmaximering (av vilka motiv 9–11 kan sorteras in under personlig profilering) och motiv 12–14 under inflytande.

Bailer 2009, s. 15). Den empiriska forskningen om innehållet i parlamentariska frågor är emellertid mycket begränsad, och studier av riksdagens frågestunder saknas helt.¹⁰⁹

2.3 Undersökningens utformning

I återstoden av den här rapporten kommer de muntliga frågorna att undersökas i syfte att få en tydligare bild av hur de används och vilken betydelse de har. Analysen av frågestundernas användning baseras på en undersökning av muntliga frågor från 2009/10 års riksmöte. Avsikten är att få en så aktuell bild som möjligt av frågestundernas användning. Analysenheterna utgörs av muntliga frågor. För att få en fullständig bild har även följdfrågorna analyserats och kodats. Följdfrågorna har i regel varit kopplade till huvudfrågeställningen. Två muntliga frågor innehöll dock följdfrågor som var så frikopplade från huvudfrågeställningen att varje fråga delades upp och räknades som två separata frågor. Frågorna har kodats utifrån ett antal variabler avseende frågeställaren, frågans innehåll och svarande statsråd (se kodningsschema i bilaga 1). Källmaterialet utgörs huvudsakligen av kammarens protokoll, riksdagens databas POPS¹¹⁰ och publikationen Riksdagens ledamöter 2009/10. Vissa uppgifter har hämtats från Valmyndigheten samt från Riksdagsförvaltningens centralkansli.

Under 2009/10 års riksmöte hölls 20 frågestunder med statsråd och endast fyra frågestunder med statsministern. Som vi har sett är ambitionen att var fjärde frågestund ska vara statsministerns frågestund men detta riksmöte hölls alltså betydligt färre frågestunder med statsministern. Sammanlagt ställdes 380 muntliga frågor under riksmötet 2009/10. När det gäller beskrivningen av frågeställarna baseras analysen på data från samtliga 380 muntliga frågor ställda under riksmötet. När det gäller de muntliga frågornas innehåll har samtliga fyra statsministerns frågestunder men endast vårens frågestunder med statsråden undersökts, vilket sammanlagt blir 286 frågor. Urvalet innebär således att 94 frågor, ställda under hösten 2009, endast har analyserats med avseende på frågeställarens egenskaper och inte till sitt innehåll.

Då endast frågor från riksmötet 2009/10 har analyserats är generaliserbarheten av undersökningen begränsad. Undersökningen säger oss något om hur frågestunderna används under ett s.k. valår i en parlamentarisk situation där en borgerlig koalitionsregering har en parlamentarisk majoritet. Det är möjligt att frågeinstitutet används på annat sätt i en annan parlamentarisk situation. Att det analyserade riksmötet föregick ett val kan ha haft en inverkan på såväl

¹⁰⁹ Empiriska undersökningar av frågeinstituten brukar behandla andra teman än frågornas innehåll, vanligtvis de regelverk som omgärdar frågeinstituten, egenskaper hos frågeställarna, vilka ministrar som får frågor eller den antalsmässiga utvecklingen av frågor över tid (se t.ex. Russo och Wiberg 2010, Wiberg 1995, Mattson 1994). En typisk forskningsfråga har varit att beskriva och förklara variationer i antalet frågor över tid (Wiberg 1995).

¹¹⁰ Personer och organisationer i det parlamentariska systemet.

frågornas innehåll som urvalet av frågeställare. Det är rimligt att anta att andelen frågor ställda i röstmaximerande syften, dvs. för politisk profilering och opinionsbildning, är större under valår. Av röstmaximerande skäl kan man också tänka sig att frågestunderna lockar en bredare skara ledamöter under valår än under icke-valår. Samtidigt är det möjligt att vissa ledamöterna prioriterar andra aktiviteter än frågestunder under valår. Generaliseringsproblemet uppstår om detta får till effekt att frågeställarna under valår systematiskt avviker från frågeställare under icke-valår med avseende på de undersökta variablerna. Eftersom vi inte har undersökt andra riksmöten under valperioden vet vi inte om en sådan systematisk avvikelse finns.

I resultatredovisningen kommer statsrådets och statsministerns frågestund löpande att jämföras med varandra. Vidare kommer jämförelser mellan regeringspartier och oppositionspartier att göras. Anledningen till detta är att tidigare forskning visar att regeringspartier och oppositionspartier använder frågeinstituten på olika sätt (Wiberg 1994 och 1995). Eftersom vi inte har jämfört resultaten med en parlamentarisk situation där de borgerliga partierna befinner sig i oppositionsställning kan vi inte med säkerhet fastställa att det är regerings- eller oppositionsställning, och inte partitillhörighet, som förklarar eventuella skillnader mellan regeringspartierna och oppositionspartierna. Här får resultaten i stället backas upp med det faktum att existerande teorier föreslår att det är parlamentarisk ställning, snarare än partitillhörighet, som påverkar hur riksdagsledamöterna använder frågorna (Wiberg 1994, Wiberg 1995, s. 217–220). När det gäller statsministerns frågestund bör eventuella skillnader mellan regeringspartier och oppositionspartier tolkas med viss försiktighet på grund av få analysenheter. Av 67 frågor till statsministern ställdes endast 25 frågor av ledamöter tillhörande ett regeringsparti. Med få analysenheter får varje enskild fråga ganska stor procentuell betydelse och små absoluta förändringar kan ge relativt stora förändringar i procentresultat.

3 Vem ställer frågor?

Under riksmötet 2009/10 ställde 166 ledamöter, dvs. knappt 46 procent av riksdagens ledamöter, en eller flera frågor under statsrådets frågestund. Statsministerns frågestunder, som endast var fyra till antalet detta riksmöte, utnyttjades av 55 ledamöter, dvs. drygt 15 procent. Sammantaget ställde 184 ledamöter, dvs. knappt 51 procent av riksdagens ledamöter, en eller flera muntliga frågor till statsministern och övriga statsråd under riksmötet 2009/10.¹¹¹ Då kammarkansliet inte sparar listor över ledamöter som förhandsanmält sig till frågestunderna har vi inte kunnat undersöka antalet ledamöter som *velat* ställa en fråga utan endast antalet ledamöter som har *fått* ställa en fråga. Eftersom talmannen prioriterar nya frågeställare framför ledamöter som redan ställt en muntlig fråga kan vi emellertid anta att siffran avspeglar det verkliga antal ledamöter som velat ställa en muntlig fråga relativt väl.

Vilka är dessa frågeställare? Är de representativa för riksdagen som helhet eller skiljer de sig i något eller några avseenden? Innan vi går närmare in på resultatredovisningen bör det påpekas att talmannens urval av frågeställare, vilket görs på basis av vissa egenskaper som kön och partitillhörighet, innebär att våra data endast kommer att säga oss något om de frågeställare som har haft turen att få ordet. Vi kommer således inte att få en representativ bild av fördelningen av dessa egenskaper hos alla de riksdagsledamöter som önskar ställa en muntlig fråga. Informationen om ledamöterna, t.ex. när det gäller partitillhörighet och kön, kommer snarare att säga något om i vilken utsträckning talmannen har lyckats med att uppnå den önskade fördelningen av dessa egenskaper.

3.1 Kön, regering/opposition och partitillhörighet

Ser vi först till könsfördelningen kan vi konstatera att den är jämn. Vid statsrådets frågestunder ställdes 53 procent av frågorna av kvinnor. Motsvarande siffra för statsministerns frågestunder är 46 procent. Eftersom talmannen eftersträvar en jämn könsfördelning vid fördelningen av ordet är resultaten väntade.

Talmannen har även som mål att oppositionspartierna ska få ställa 70 procent av frågorna. Analyserna visar att denna ambition inte riktigt uppnåddes vid riksmötet 2009/10 då endast 57 procent av frågorna under statsrådets frågestunder ställdes av oppositionen (S, V, MP). Motsvarande siffra för statsministerns frågestunder var 63 procent. Dessa resultat kan antingen tolkas

¹¹¹ Andelarna är beräknade utifrån antalet unika ledamöter i riksdagen under det undersökta riksmötet, vilket inkluderar tillfälliga ersättare. Antalet unika ledamöter under riksmötet 2009/10 uppgick till 362.

som att talmannen har misslyckats med fördelningen av ordet eller som att inte tillräckligt många oppositionsledamöter anmält sig som talare.

I tabell 1 nedan redovisas andelen muntliga frågor per parti och, som jämförelsepunkt, partiernas andel av riksdagsmandaten. Eftersom partiernas andel frågor påverkas av talmannens fördelning av ordet ger andelen inte en direkt avspeglning av partiernas intresse för frågeinstitutet. Det kan ändå noteras att Miljöpartiet, som ställer tolv procent av frågorna och har fem procent av riksdagsmandaten, är relativt sett mer överrepresenterat än Socialdemokraterna, som ställer drygt 40 procent av frågorna och har 37 procent av mandaten. Denna skillnad kan eventuellt förklaras med partiernas skillnad i storlek. Små partier har inte samma tillgång till kanaler för inflytande och resurser för opinionsbildning som stora partier har, vilket kan göra att de i större utsträckning använder frågeinstitutet som redskap för påverkan och opinionsbildning. Det kan dock noteras att Vänsterpartiet, sin oppositionsställning och storlek till trots, inte är överrepresenterat utan ställer en lika stor andel av frågorna som det har mandat i riksdagen. Moderaterna är något underrepresenterade, vilket kan förklaras med dels att talmannen prioriterat oppositionspartier framför regeringspartier, dels att partiet har flest statsrådposter och därmed antagligen inte vill eller har behov av att ställa frågor till statsråd från det egna partiet.

TABELL 1 MUNTliga FRÅGOR PER PARTI RIKSMÖTET 2009/10 SAMT PARTIGRUPPENS ANDEL MANDAT I RIKSDAGEN (KOLUMNPROCENT)

Parti	Statsrådets frågestund	Statsministerns frågestund	Andel mandat i riksdagen
S	40	45	37
V	5	6	6
MP	12	12	5
M	19	18	28
C	10	6	8
FP	7	6	8
KD	7	7	7
Summa procent	100	100	100
Antal fall	313	67	349

3.2 Hierarkisk placering

Empiriska studier av frågeinstitutets användning tyder på att ju längre från makten en parlamentariker är och ju färre kanaler för inflytande en parlamentariker har, desto fler frågor ställer parlamentarikern. Parlamentariker från oppositionspartier tenderar därför att ställa fler frågor än parlamentariker från regeringspartier (Damgaard 1994, s. 66–68, Rasch 1994, s. 268), och parlamentariker med låg hierarkisk placering i partiet eller parlamentet ställer fler frågor än parlamentariker med hög hierarkisk placering (Bailer 2009, s. 12,

Rasch 1994, s. 265). Statsvetaren Ingvar Mattson har i en studie av riksdagsledamöternas användning av frågor och interpellationer funnit att riksdagsledamöter utan någon utskottsplats är mer aktiva än ledamöter med utskottsplats när det gäller att ställa skriftliga frågor och interpellationer (1994, s. 316 f.). I tabell 2 redovisas fördelningen av muntliga frågor mellan ledamöter med olika hierarkisk placering i partigruppen och riksdagen. Den första gruppen består av ledamöter med en central placering inom partigruppen eller riksdagen. Hit räknas medlemmar av partiernas gruppstyrelser och ledamöter med plats i ett utskottspresidium. Ordinarie utskottsledamöter utan plats i gruppstyrelse eller utskottspresidium har klassificerats som ledamöter med en medelplacering. Ledamöter utan vare sig ordinarie utskottsplats eller plats i gruppstyrelsen har klassificerats som perifera. Som jämförelsepunkt anges de tre gruppernas andel av riksdagsmandaten.

TABELL 2 MUNTliga FRÅGOR EFTER HIERARKISK PLACERING I PARTIET ELLER RIKSDAGEN SAMT PARTIERNAS MANDAT I RIKSDAGEN, RIKSMÖTET 2009/10 (KOLUMNPROCENT)

Placering inom parti-gruppen/riksdagen	Statsrådets frågestund	Statsministerns frågestund	Andel mandat i riksdagen
Central	20	40	21
Medel	57	46	61
Perifer	23	14	18
Summa procent	100	100	100
Antal fall	313	67	349

Börjar vi med att studera statsrådets frågestund kan vi konstatera att ledamöter med en central position ställer så många frågor som förväntat, dvs. andelen frågor är nästan lika stor som gruppens andel av riksdagsmandaten. Ledamöter med en perifer position ställer däremot en något större andel frågor än vad de har mandat i riksdagen medan ordinarie utskottsledamöter ställer en något mindre andel frågor än förväntat. Överrepresentationen av ledamöter med en perifer position är inte jättestor (fem procentenheter) men bekräftar Ingvar Mattsons resultat och stärker hypotesen att frågor utnyttjas i högre grad av ledamöter med låg hierarkisk placering. Studerar vi statsministerns frågestund ser vi ett helt annat mönster. Under dessa frågestunder är riksdagsledamöter med en central position överrepresenterade i förhållande till gruppens andel mandat i riksdagen, medan ledamöter i mellanposition och i perifer position är underrepresenterade. Resultaten är inte förvånande, utan snarare förväntade, mot bakgrund av kravet att partierna normalt ska företräddas av sina partiledare, i undantagsfall av vice ordförande eller gruppledare.

Som vi tidigare har sett är ett uttryckligt önskemål med statsministerns frågestund att få till stånd ett regelbundet meningsutbyte mellan statsministern och ledande företrädare för riksdagspartierna. Partierna ska därför normalt representeras av sina partiledare, i undantagsfall av vice ordförande eller

gruppleddare. En mer ingående analys av de fyra frågestunderna med statsministern riksmötet 2009/10 visar att Miljöpartiet företrädde av ett språkrör vid samtliga frågestunder och att Socialdemokraterna företrädde av sin partiledare vid tre frågestunder och av sin gruppleddare vid en frågestund. Vänsterpartiet företrädde av sin partiledare vid en frågestund och av gruppleddaren vid två frågestunder. Regeringspartierna representerades endast vid ett fåtal tillfällen av en ledamot i ledningsposition.

TABELL 3 PARTIERNAS FÖRETRÄDARE/PRIORITERADE TALARE VID STATSMINISTERNS FRÅGESTUNDER RIKSMÖTET 2009/10

Företrädare/prioriterad talare	S	V	MP	M	C	FP	KD
Partiledare	3	1	4	–	–	–	–
Gruppleddare/vice ordförande	1	2	0	1	2	0	0

Kommentar: Oppositionspartierna får till varje frågestund med statsministern anmäla en ledamot som ska företräda partiet medan regeringspartierna får anmäla en prioriterad talare. Regeringspartiernas partiledare ingår i regeringen och kan därför av naturliga skäl inte företräda partiet. Antalet frågestunder med statsministern uppgick till fyra under riksmötet 2009/10.

3.3 Ledamöter med osäkra mandat

Genom att ställa frågor kan riksdagsledamöterna få positiv uppmärksamhet i såväl väljarkåren som i den lokala partiorganisationen och därmed öka chanserna till omval. Om ledamöter ställer frågor av dessa skäl skulle vi kunna förvänta oss att personvalda ledamöter och ledamöter som sitter på osäkra mandat är mer aktiva än ledamöter med relativt säkra mandat. Av Ingvar Mattsons studie av riksdagsledamöternas användning av frågeinstituten framgår att ledamöter invalda på utjämningsmandat var mer aktiva frågeställare än ledamöter med fasta mandat (1994, s. 293). Detta mönster återfinns också i det norska Stortinget (Rasch 1994, s. 270). Tabell 4 visar frågeaktiviteten hos personvalda ledamöter, ersättare och ledamöter som blivit invalda på ett utjämningsmandat. Resultaten ger inget stöd för hypotesen att ledamöter med osäkra mandat är mer aktiva frågeställare än andra ledamöter. Ersättare är tvärtom underrepresenterade sett till deras andel mandat i riksdagen. Personvalda ledamöter ställer exakt så många frågor som förväntat under statsrådets frågestund men något fler frågor än förväntat under statsministerns frågestund. Ledamöter med utjämningsmandat ställer nästan exakt så många frågor som förväntat. Resultaten bör tolkas försiktigt eftersom vi varken har kontrollerat för om ledamöterna avser att kandidera igen, eller för om ledamotens osäkra mandat är på väg att övergå i ett mer säkert mandat, t.ex. på grund av andra partikollegers avgång från riksdagen.

TABELL 4 FRÅGOR STÄLLDA AV PERSONVALDA, ERSÄTTARE OCH LEDAMÖTER
MED UTJÄMNINGSMANDAT SAMT GRUPPERNAS ANDEL MANDAT I
RIKSDAGEN RIKSMÖTET 2009/10 (PROCENT)

Typ av mandat	Statsrådets frågestund	Statsministerns frågestund	Andel mandat i riksdagen
Personvald	2	6	2
Ersättare	5	6	9
Utjämningsmandat	10	12	11
Antal fall	313	67	349

Kommentar: Som personvald räknas personvalda ledamöter som vid valet var placerade på icke-valbar plats på partilistan, dvs. ledamöter som inte skulle ha blivit invalda i riksdagen om det inte vore för personvalet.

4 Vem ställer ledamöterna frågor till?

Under den undersökta mandatperioden bestod regeringen av en fyrpartikoalition i majoritet, vilket innebar att regeringen företrädde av statsråd från fyra olika partier. Hur fördelades ledamöternas frågor mellan de olika koalitionspartierna och i vilken utsträckning ställde ledamöterna frågor till statsråd från det egna partiet? Ingvar Mattsons (1994) undersökning av interpellationer och frågor visar att riksdagsledamöter inte drar sig för att ställa frågor till sitt eget parti utan ställer ungefär en lika stor andel frågor till sin "egen" minister som partiet har ministerposter. Tabell 5 redovisar hur riksdagspartierna fördelade sina muntliga frågor mellan de fyra regeringspartierna under statsrådets frågestunder våren 2010. Vid tolkningen av tabellen bör man vara uppmärksam på att ledamöternas val av statsråd är begränsat till de fem statsråd som enligt ett roterande schema närvarar vid frågestunden. Om frågeställarna hade kunnat välja helt fritt vem de skulle ställa frågor till skulle fördelningen av frågor mellan de olika partierna eventuellt sett annorlunda ut.

TABELL 5. RIKSDAGSPARTIERNAS FÖRDELNING AV MUNTliga FRÅGOR MELLAN DE FYRA REGERINGSPARTIERNA, STATSRADENS FRÅGESTUNDER VÅREN 2010 (RADPROCENT)

Partitillhörighet ledamot	Partitillhörighet adresserat statsråd				Summa procent	Antal fall
	C	FP	KD	M		
M	7	22	11	60	100	45
C	57	4	9	30	100	23
FP	33	33	13	20	99	15
KD	13	7	27	53	100	15
S	21	13	26	40	100	85
V	22	11	33	33	99	9
MP	41	15	4	41	101	27
Samtliga partier	25	15	18	43	101	219

Kommentar: På grund av avrundning summeras inte alla procenttal till 100 procent i tabellen.

Under våren 2010 hölls frågestunder med statsråd 14 gånger. Av de statsråd som deltog vid dessa frågestunder var 46 procent moderater, 21 procent centerpartister, 17 procent folkpartister och 16 procent kristdemokrater. Av tabellen framgår att samtliga regeringspartier riktade frågor till det egna partiets statsråd i en omfattning som vida översteg partiets andel av de svarande statsråden. Moderaterna och Centerpartiet ställde majoriteten av sina frågor (60 respektive 57 procent) till ett statsråd från det egna partiet medan Folkpartiet ställde en lika stor andel frågor (33 procent) till det egna partiet som till Centerpartiet. Kristdemokraterna var det enda parti som ställde fler frågor till ett annat parti (Moderaterna) än till sitt eget parti. Vi kan således konstatera att

regeringspartierna ställer en relativt stor andel av sina frågor till statsråd från det egna partiet. Resultatet kan förmodligen förklaras med att partierna vill väga upp oppositionens kritiska frågor med positiva frågor och samtidigt ge det egna partiet en chans att presentera en fördelaktig bild av dess arbete inom regeringen (Mattson 1994, s. 310).

När det gäller oppositionspartierna kan vi bl.a. se att Socialdemokraterna ställde majoriteten av sina frågor till ett moderat statsråd, att Vänsterpartiet ställde en lika stor andel frågor till Moderaterna som till Kristdemokraterna och att Miljöpartiet ställde en lika stor andel frågor till Moderaterna som till Centerpartiet. Miljöpartiets höga andel frågor till Centerpartiet torde kunna förklaras med att de statsråd som ansvarade för miljöfrågor, miljöministern och jordbruksministern, var Centerpartister. Trots att Moderaterna får en majoritet, eller en delad majoritet, av oppositionens frågor understiger andelen frågor adresserade till Moderaterna partiets andel av de svarande statsråden. Det är möjligt att riksdagsledamöterna hellre vill få sin fråga besvarad av statsministern än av ett moderat statsråd och därför väljer att vänta med att ställa frågan till statsministerns frågestund.

Summerar vi de sju partiernas frågor kan vi konstatera att Centerpartiet och Kristdemokraterna får en något större andel frågor än förväntat utifrån partiernas andel av de svarande statsråden. Moderaterna får en mindre andel frågor än förväntat, vilket delvis kan förklaras av att statsministerns frågestund tillkommer. Även Folkpartiet får något färre frågor än förväntat.

5 Vad ställer ledamöterna frågor om?

I det här avsnittet kommer frågornas innehåll att analyseras med avseende på vad ledamöterna ställer frågor om. Bland annat undersöks frågornas koppling till utskottsarbetet, medierna, aktuella händelser och valkretsen. Vidare kommer det att redovisas hur vanligt förekommande det är att ledamöterna presenterar egna förslag då de ställer muntliga frågor.

5.1 Utskottsarbetet

Större delen av det parlamentariska arbetet sker inom fackutskotten. Nästan alla riksdagsledamöter sitter som ordinarie eller suppleant i ett utskott och blir därmed specialiserade inom ett ämnesområde. Många utskottsledamöter är också sitt partis företrädare i de sakområden som utskottet behandlar, vilket innebär att ledamöterna förväntas driva frågorna även utanför utskottet. Vi bör således kunna förvänta oss att många ledamöter ställer frågor om ämnen som hör till det egna utskottets ansvarsområden.

Ingvar Mattson har studerat frågors utskottskoppling under åren 1987–1993 genom att undersöka i vilken utsträckning ledamöterna ställer frågor till ett fackdepartement som motsvarar ledamotens utskottstillhörighet. På detta sätt kommer Mattson fram till att 32 procent av frågorna har en utskottskoppling (Mattson 1994, s. 325).

I denna undersökning har utskottskoppling definierats som att frågan behandlar ett område som hör till ett utskott där frågeställaren vid tidpunkten för frågan var ledamot. Frågor som tangerar utskottets beredningsområde men som hör till något annat utskott har inte kodats som utskottskopplade.¹¹² Eftersom vi tillämpar en annan operationalisering än vad Mattson gör är det svårt att göra en direkt jämförelse av resultaten.

Av materialet framgår att knappt hälften (49 procent) av frågorna under statsrådets frågestunder och 28 procent av frågorna vid statsministerns frågestund har en utskottskoppling. Att statsministerns frågestund innehåller en mindre andel utskottsrelaterade frågor kan förklaras med debattreglernas krav på att frågorna vid statsministerns frågestund ska vara av övergripande allmänpolitiskt slag. Materialet visar också att oppositionspartierna ställde en större andel frågor med utskottskoppling än regeringspartierna (57 procent mot 40 procent för statsrådets frågestund och 26 procent mot 17 procent för statsministerns frågestund). En förklaring till denna skillnad kan vara det faktum att många oppositionsledamöter agerar som partiföreträdare i olika

¹¹² Även suppleanternas frågor har kodats utifrån utskottskoppling. Ordinarie ledamöter och suppleanter redovisas gemensamt då det i tidigare forskning har konstaterats att det inte har någon avgörande betydelse för det praktiska arbetet om en ledamot är ordinarie eller suppleant i ett utskott (se utredningstjänstens delrapport om frågeinstituten). De ledamöter som saknar utskottsplats har inte inkluderats i analysen.

sakfrågor och därför förväntas synliggöra och driva partiets politik på dessa områden.

5.2 Medierna

Eftersom medierna står för en löpande granskning av den offentliga makten är det troligt att ledamöterna hämtar uppslag till många av sina frågor härifrån. Genom att ställa frågor om ämnen som redan figurerar i medierna ökar dessutom ledamöterna sina chanser att få medialt genomslag, vilket i dag nästan är en förutsättning för att nå ut till väljarna (Rasch 1994, s. 261 f.). Vi bör således kunna räkna med att medierna har ett tämligen stort inflytande över frågornas innehåll.

Frågors mediekoppling har tidigare studerats av Olof Petersson och Ingrid Carlberg. Undersökningen som avsåg riksmötet 1988/89 visade att minst 15 procent av frågorna¹¹³ och 20 procent av interpellationerna hade sitt uppslag i medieuppgifter (Petersson och Carlberg 1990, s. 148).

Mediereferens har i undersökningen definierats i enlighet med Petersson och Carlbergs operationalisering, dvs. som en otvetydig hänvisning till medierna, t.ex. namngiven tidning, nyhetsbyrå, radio- eller tv-program eller formuleringar såsom "enligt pressuppgifter" och "av massmedia har framgått". Hänvisningar då massmedieanknytningar endast kan anas, t.ex. "alarmerande rapporter", "problemet har väckt stor uppmärksamhet" har inte inkluderats, inte heller hänvisningar till pressmeddelande. Avseende frågan om uppslagen till frågan kommer från medierna måste resultaten ses som en minimiskattning eftersom ledamöterna kan ha hämtat sitt uppslag till frågan från medierna utan att detta nämns (Petersson och Carlberg 1990, s. 148–149).

Andelen frågor med mediereferenser uppgår till elva procent för statsrådens frågestund och till 13 procent för statsministerns frågestund. Resultatet avviker därmed inte märkbart från de resultat som Petersson och Carlberg fann för skriftliga frågor för muntligt svar. Åtminstone när det gäller statsministerns frågestund refererar oppositionspartier i högre grad till medierna (17 procent mot åtta procent för statsministerns frågestund och tolv procent mot tio procent för statsrådets frågestund). Denna skillnad kan bero på att riksdagsledamöter från regeringspartierna har en direktkontakt med regeringen och därmed inte är lika beroende som oppositionspartierna av medierna som informationskanal. Vidare torde oppositionspartier vara mer benägna att uppmärksamma kritik eller mediedrev riktade mot regeringen i syfte att skapa en negativ opinion mot regeringen (jfr utredningstjänstens delrapport).

¹¹³ Skriftliga frågor för muntligt svar.

5.3 Aktuella händelser och initiativ

Ledamöterna kan också hämta uppslag till sina frågor från aktuella händelser och initiativ. Här finns en uppenbar koppling till medier eftersom det är medier som i hög grad styr den offentliga debatten och bestämmer vilka frågor som är aktuella. Till viss del kan variabeln aktualitet därför ses som en alternativ indikator på i vilken utsträckning medier styr frågornas innehåll. Aktuella händelser och initiativ kan emellertid komma riksdagsledamöterna till kännedom genom andra kanaler än medier, varför undersökningen av frågornas aktualitet har sökt att inkludera alla aktuella händelser och initiativ och inte bara dem där riksdagsledamoten hänvisar explicit till en medieuppgift. De muntliga frågornas aktualitet är även intressanta att undersöka mot bakgrund av att ökad aktualitet var ett av syftena med att införa muntliga frågestunder.

Variabeln aktualitet omfattar de muntliga frågor som refererar till ett aktuellt initiativ (t.ex. beslut, uttalande, agerande, förslag, rapport), till en aktuell händelse (t.ex. brott, naturkatastrof) eller till en annan aktuell fråga som har någon form av start- och slutdatum. För att en fråga eller händelse ska kunna klassas som aktuell måste den också teoretiskt kunna klassas som inaktuell, och alltså vara begränsad i tid. Ständigt aktuella frågor som inte har sitt ursprung i en viss händelse, nyhetsrapportering eller liknande har således klassats som inaktuella. För att avgöra frågans aktualitet har händelsen eller initiativet som frågan handlar om sökts upp i Presstext (en omfattande tidningsdatabas i fulltext). I syfte att fånga upp händelser i form av t.ex. pressmeddelanden, regeringsinitiativ och publikationer som inte täcks av Presstext har även Google använts som sökmotor. Frågan har sedan kodats utifrån hur många veckor inpå händelsen/initiativet som den har ställts. Eftersom det är möjligt att en fråga har sitt ursprung i en aktuell händelse utan att detta framkommer vid en sökning i Presstext och via Google bör resultaten tolkas som en minimiskattning. Operationaliseringen har lett till en del svåra överväganden. Exempelvis har frågor om sjukförsäkringen, vilka var många under riksmötet, kodats som aktuell händelse från fall till fall. Frågor som ställdes upp till fyra veckor före eller efter riksdagens beslut om förändringar i sjukförsäkringen har kodats som aktuella. Så har även de frågor som refererar till ett av medier uppmärksammat enskilt sjukförsäkringsfall. Mer generella frågor om sjukförsäkringen, som inte hänvisar till någon aktuell publikation, händelse etc. har klassats som inaktuella.

En fråga som ställs mer än 4 veckor före eller efter en händelse har kodats som inaktuell. Om frågestunderna ska komplettera interpellationsinstitutet genom en högre grad av aktualitet bör de behandla frågor som inträffat eller inträffar inom en tidsram som är kortare än svarstiden för interpellationer. Interpellationer ska besvaras inom 14 dagar men besvaras i praktiken ofta senare. Under 2009/10 års riksmöte besvarades 26 procent av interpellationerna efter fyra veckor eller mer (bet. 2010/11:KU20). Om frågestunderna ska komplettera interpellationsinstitutet genom en högre grad av aktualitet bör

de därför behandla frågor som inträffat eller inträffar inom en tidsram om två, max fyra veckor.

TABELL 6 FRÅGORNAS AKTUALITET RIKSMÖTET 2009/10 (KOLUMNPROCENT)

Frågans aktualitet	Statsrådets frågestund			Statsministerns frågestund		
	Regeringsparti	Oppositionsparti	Samtliga	Regeringsparti	Oppositionsparti	Samtliga
1–2 veckor	25	41	33	24	38	33
3–4 veckor	3	7	5	4	5	4
> 4 veckor/ inaktuell	72	52	62	72	57	63
Totalt	100	100	100	100	100	100
Antal fall	98	121	219	25	42	67

Tabell 6 visar att en tredjedel av de muntliga frågorna behandlar en händelse eller ett initiativ som inträffat/inträffar inom en tidsram om två veckor. Vidare framgår att fem procent av frågorna relaterar till en händelse två till fyra veckor framåt eller bakåt i tiden. Majoriteten av de muntliga frågorna (62 procent) har emellertid klassats som inaktuella då de antingen inte går att referera till någon specifik händelse eller behandlar en händelse som inträffar/inträffat mer än fyra veckor framåt eller bakåt i tiden. Frågestunderna används således inte enbart för att få svar i aktuella ärenden. Detta är i sig inget konstigt eftersom frågestunderna inte bara har en kort svarstid utan även andra utmärkande drag som gör dem attraktiva för riksdagsledamöterna (t.ex. att de direktsänds i tv, har ett snabbt tempo och att statsråden inte känner till frågorna på förhand). Det föreligger inte någon skillnad mellan statsrådets och statsministerns frågestund avseende frågornas aktualitet. Vi kan däremot konstatera att oppositionen i större utsträckning än regeringen ställer frågor om aktuella händelser. En förklaring till skillnaden kan vara att regeringspartierna har andra kanaler än frågestunder för informationsinhämtning om regeringens agerande i aktuella frågor, och att oppositionspartierna i större utsträckning vill följa upp händelser som tas upp i medier och därigenom skapa opinion och publicitet.

5.4 Valkretsen

Riksdagsledamöter behöver profilera sig för att öka chanserna till åternominering och omval. Genom att driva valkretsfrågor kan ledamöterna få de lokala väljarnas och den lokala partiorganisationens gillande, vilket ofta är en nödvändig förutsättning för att bli åternominerad och omvald (Rasch 1994, s. 258). Frågestunderna, som är en tämligen fri form av parlamentariskt arbete, ger ledamöterna ett tillfälle att uppvisa engagemang och intresse i frågor som är viktiga för valkretsen (Bailer 2009, s. 3; Mattson 1994, s. 325). Enligt

Ingvar Mattson är det just i syfte att uppfylla individuella mål som ledamöterna ställer frågor (Mattson 1994, s. 352). Denna hypotes har även framförts av Hans Bergström (2006, s. 60) som menar att det är just för att vinna lokaltidningarnas gehör som riksdagsledamöterna ställer frågor. Även Folkstyrelsekommittén förväntade sig att rappa och aktuella frågedebatter skulle öka andelen frågor med lokal betydelse (bilaga till prop. 1984/85:190, s. 20).

I den här undersökningen har en fråga räknats som valkretsrelaterad om den innehåller ett explicit omnämnande av valkretsen eller av kommun, anläggning, organisation, företag, evenemang och dylikt eller av väljare eller fall som rör väljare i valkretsen (jfr Martin 2011, s. 264, se även utredningstjänstens delrapport). Av undersökningen framgår att 15 procent av frågorna vid statsrådets frågestunder har valkretskoppling och att 13 procent av frågorna under statsministerns frågestund har valkretskoppling. Det framträder inte någon större skillnad mellan regeringspartierna och oppositionspartierna. Resultaten kan tolkas som att riksdagsledamöterna främst agerar som partidelegater, och inte väljardelegater, då de ställer frågor. Det är dock möjligt att ledamöter driver viktiga valkretsfrågor vid frågestunderna utan att nämna det explicit.

5.5 Framtvingande av utfästelser och egna förslag

Frågeinstituten kan användas som redskap för partier och enskilda ledamöter att realisera partiets program eller den personliga agendan. Ett sätt att försöka påverka politiken är att tvinga fram en utfästelse från statsråden som de sedan känner sig bundna att hålla. En undersökning av samtliga frågor, där de två typerna av frågestunder har slagits samman, visar att 14 av 286 undersökta frågor, dvs. knappt fem procent, innehåller en efterfrågan om en utfästelse. Det är något vanligare att en utfästelse efterfrågas vid statsrådets frågestund än vid statsministerns frågestund (sex procent mot tre procent). Vad som framför allt efterfrågas från statsrådet är en utfästelse om vid vilken tidpunkt någonting kommer att ske, som i följande fråga: "När och på vilka sträckor kan vi av klimatskäl inom överskådlig tid vänta oss att få se höghastighetståg i Sverige?"¹¹⁴ Regeringspartierna efterfrågar utfästelser i ungefär samma utsträckning som oppositionspartierna.

Ledamöterna kan också försöka utöva inflytande genom att presentera egna förslag som man hoppas att regeringen ska realisera. Att presentera förslag är också ett sätt att höja ledamotens eller partiets profil i en fråga. I den här undersökningen definieras förslag som när frågeställaren presenterar ett konkret förslag till politiskt agerande eller hållning. Frågor som i huvudsak bedöms innehålla en motreaktion till eller kritik av regeringens agerande utan att innehålla något tydligt motförslag har inte räknats som förslag. Resultaten visar att omkring en femtedel av de muntliga frågorna innehåller förslag från ledamöterna (17 procent av frågorna under statsrådets frågestunder respekti-

¹¹⁴ Muntlig fråga ställd av Gunnar Andrén (FP), protokoll 2009/10:38.

ve 21 procent av frågorna under statsministerns frågestunder). Det föreligger ingen skillnad mellan regeringspartierna och oppositionen vid statsrådets frågestund. När det gäller statsministerns frågestund ser vi dock en skillnad. Av oppositionens frågor innehåller endast 14 procent egna förslag medan 32 procent av regeringspartiernas frågor innehåller egna förslag. Eftersom statsrådets svar inte har analyserats vet vi inte om regeringspartiernas förslag får bifall eller inte av statsministern. En möjlig tolkning av resultatet är dock att statsministerns frågestund används av regeringspartierna för att ge statsministern tillfälle att presentera nya politiska förslag och reformer.

Samtidigt som presentationen av ett förslag kan ses som ett tydligt försök till påverkan av politikens inriktning, kan ett sådant initiativ också vara ett sätt för en ledamot att skapa opinion för partiet eller den egna personen. Om inflytande är huvudsyftet med det presenterade förslaget skulle man kunna tänka sig att frågeställaren vill tvinga statsrådet att beakta förslaget genom att explicit be statsrådet att ta ställning till det. En analys, där de två typerna av frågestunder har slagits samman och analyseras tillsammans, visar att regeringspartierna ber regeringen att ta ställning till så gott som samtliga presenterade förslag (24 av 25 förslag). Oppositionspartierna ber statsrådet ta ställning till drygt hälften av de presenterade förslagen (14 av 27). Att oppositionspartierna ber statsråden att ta ställning till endast hälften av förslagen kan tolkas som att oppositionen riktar sina förslag lika mycket till väljarna som till regeringen, dvs. partierna agerar både på den parlamentariska arenan och på väljararenan då de presenterar förslag. Genom att presentera delar av partiets program till väljarna hoppas man kunna vinna deras förtroende i nästa val.

6 Kritiska, berömmande, retoriska och goodwillskapande frågor

Frågorna som ställs vid riksdagens frågestunder är ofta politiskt färgade. De flesta frågorna innehåller antingen kritiska eller positiva beskrivningar av regeringens politik och handlar många gånger om att formulera en verklighetsbeskrivning som ledamoten eller partiet kan vinna röster på.

6.1 Kritiska och berömmande frågor

Rent formellt är mottagaren av en muntlig fråga alltid ett statsråd. I praktiken vänder sig emellertid riksdagsledamöterna till en mycket större publik när de ställer muntliga frågor. Viktiga åhörare är t.ex. medier, det egna partiet, den egna valkretsen och allmänheten (Russo och Wiberg 2010, s. 220). Ett sätt att skapa positiv opinion för partiet eller negativ opinion för oppositionen är att under en frågestund offentligt berömma eller kritisera regeringen eller det närvarande statsrådet.

I tabell 7 nedan redovisas i vilken utsträckning de muntliga frågorna innehåller kritik eller beröm som mer eller mindre explicit kopplas till regeringens politik. Med kritik avses de fall där ledamoten kritiserar eller med ett uppenbart kritiskt tonläge problematiserar och ifrågasätter statsrådets eller regeringens agerande eller uttalanden. Med beröm avses när ledamoten antingen berömmar regeringens eller statsrådets politik eller i positiva ordalag lyfter fram regeringens eller statsrådets förtjänster. Frågor som varken innehåller kritik eller beröm har klassats som neutrala.

TABELL 7 ANDELEN KRITISKA, BERÖMMANDE OCH NEUTRALA FRÅGOR (KOLUMNPROCENT)

	Statsrådets frågestund			Statsministerns frågestund		
	Regeringsparti	Oppositionsparti	Samtliga	Regeringsparti	Oppositionsparti	Samtliga
Kritik	6	73	43	0	60	37
Beröm	36	2	17	20	5	10
Neutral	58	25	40	80	35	53
Totalt	100	100	100	100	100	100
Antal fall	98	121	219	25	42	67

Skillnaden mellan regeringspartier och oppositionspartier när det gäller att leverera kritik och beröm är slående. En majoritet av oppositionens frågor innehåller kritiska synpunkter på hur regeringen har bedrivit sitt arbete medan endast ett fåtal av regeringens frågor innehåller kritik (73 procent mot sex för statsrådets frågestund och 60 mot noll för statsministerns frågestund). När det gäller beröm är förhållandet det omvända regeringspartierna berömmar stats-

råden i mycket högre utsträckning än vad oppositionen gör (36 procent mot två för statsrådets frågestund och 20 mot fem för statsministerns frågestund). Vi kan även konstatera att det är betydligt vanligare att regeringen får kritik än att den får beröm. Detta resultat kan förklaras med att oppositionen ställer fler frågor än regeringspartierna men också med att kritik, till skillnad från beröm, kan utgöra en naturlig följd av kontrollen. Visar en granskning att regeringen inte har skött sitt arbete följer sanktioner i form av kritik och i värsta fall genom yrkande på misstroendeförklaring. Att genom muntliga frågor rikta kritik mot regeringen kan därmed också ses som utövande av riksdagens kontrollmakt.

Oppositionspartiernas stora andel kritiska frågor och regeringspartiernas relativt stora andel berömmande frågor liksom den stora skillnaden mellan oppositionspartier och regeringspartier tyder på att frågor i stor utsträckning används just i syfte att påverka opinionen. Fördelningen mellan kritiska, berömmande och neutrala frågor är liknande för de båda typerna av frågestunder. Andelen kritiska och berömmande frågor är emellertid mindre och andelen neutrala frågor är större när det gäller statsministerns frågestund.

6.2 Retoriska och goodwillskapande frågor

Som vi kommer att se är många av oppositionens frågor ledande och retoriska till sitt slag. En typisk sådan fråga består till större delen av kritik mot regeringens politik och avslutas med en retorisk fråga.

Det finns många undersökningar som visar att i länder med små klyftor mår alla människor bra. Den utveckling vi ser i Sverige i dag är tvärtom. Klyftorna ökar kraftigt. Trygghetsförsäkringarna försämras, och sjuka och arbetslösa tvingas köa för socialbidrag. I ett tidigare svar sade Maria Larsson att det här fullt ut berodde på den ekonomiska krisen. Men de människor jag möter, som har varit sjuka väldigt länge, är inte sjuka på grund av den nuvarande ekonomiska krisen, utan de är sjuka av andra anledningar. Och det är de som nu ställs inför det faktum att de får känna hur deras ben slås undan, på grund av de försämringar som ni har genomfört i sjukförsäkringen och även i arbetslöshetsförsäkringen. Min fråga till Maria Larsson är: Vad är beskedet till de människor som nu känner att tillvaron börjar rämna?¹¹⁵

Regeringspartiernas motsvarighet till de retoriska frågorna är frågor som bereder statsråden tillfälle att redogöra för regeringens förtjänster eller att presentera nya regeringsbeslut, här kallade goodwillskapande frågor. Sådana frågor kan förstås ledamoten på egen hand ha tagit initiativ till men det kan också hända att frågan är planterad, dvs. att statsrådet har bett en lojal riksdagsledamot att ställa frågan. Ett exempel på hur en ledamot ger statsrådet ett tillfälle att presentera en reform, och på hur statsrådet utnyttjar detta tillfälle, utgör följande fråga och svar:

[Ledamoten:] Vi har under många år efterfrågat enklare och mer flexibla regler när det gäller att sätta upp vägskyltar. Eftersom vi vill att turismen ska öka i vårt land måste man kunna få sätta upp vägskyltar som talar om var sådant som turister letar efter

¹¹⁵ Muntlig fråga ställd av Lennart Axelsson (S), protokoll 2009/10:90.

finns, till exempel serviceinrättningar och hantverksförsäljning. [...] Då undrar jag: När kan vi få se en förändring och en förbättring på detta område?¹¹⁶

[Statsrådet:] Jag tackar Solveig Zander för en mycket konkret fråga som jag på mina resor runt om i Turistsverige har mött så många gånger. [...] Därför var en av de första frågor som vi lyfte fram frågan om att förändra möjligheterna till skyltning. I detta sammanhang har Vägverket också fått nya uppgifter i syfte att bejaka detta och göra det lättare och mer flexibelt för våra företag att kunna skylta. [...] Vi har under dagens regeringssammanträde skapat förutsättningar för nya typer av skyltar i syfte att gårdsbutiker, hantverkare och så vidare ska få rätt skyltning. Mycket av detta handlar om Turistsverige och om möjligheterna att skapa livskraftiga miljöer i hela landet.¹¹⁷

Förekomsten av retoriska och goodwillskapande frågor har inte kunnat undersökas systematiskt då det är svårt att göra en operationaliseringsbar definition av vad som ska räknas som en retorisk eller goodwillskapande fråga. Utifrån läsningen av de muntliga frågorna är dock min bedömning att denna typ av frågor är vanligt förekommande.

¹¹⁶ Muntlig fråga ställd av Solveig Zander (C), protokoll 2009/10:95.

¹¹⁷ Svar på muntlig fråga lämnat av Åsa Torstensson (C), protokoll 2009/10:95.

7 Frågestundernas kontrollfunktion

En av parlamentets huvuduppgifter är att kontrollera att folkviljan förverkligas. En nödvändig förutsättning för parlamentarisk kontroll är att parlamentet har information om hur den verkställande makten har bedrivit och tänker bedriva sitt arbete. För bl.a. detta ändamål har alla parlamentariska demokratier någon form av frågeinstitut varigenom parlamentarikerna kan efterfråga information om regeringens arbete (Russo och Wiberg 2010, s. 215). Frågeinstituten fullgör här närmast en politisk kontrollfunktion där kontrollen görs från ett politiskt perspektiv (Nielsen 2011)¹¹⁸ Visar kontrollen att regeringen inte längre har riksdagens tolerans kan riksdagen utkräva ansvar av regeringen genom att besluta om misstroendeförklaring.

Man brukar skilja mellan kontroll som är framåtblickande, också kallad styrning, och kontroll som är bakåtblickande. Medan styrning handlar om att hålla uppsikt över regeringen för att säkerställa att dess agerande sker i enlighet med folkviljan handlar den bakåtblickande kontrollen om att undersöka om t.ex. regler har följts, avsedda resultat har uppnåtts och om förpliktelser har blivit uppfyllda (Tarschys 2002, s. 14). Teorier om ansvarsutkrävande utgår ofta från att politiker, väljare och medier föredrar det framåtblickande perspektivet, politikens framtid, framför det bakåtblickande perspektivet (Kumlin 2003, Petersson m.fl. 2002, Rasch 1994, s. 251).

Kontroll kan även uppdelas i aktiv direkt kontroll och passiv indirekt kontroll. Medan aktiv kontroll består av informationsinhämtning, granskning och eventuella sanktioner innebär passiv kontroll att blotta medvetenheten om parlamentets granskningsmakt gör regeringen lyhörd för den parlamentariska majoritetens vilja (Damgaard 1994, s. 44; Wiberg 1995, s. 220; Wiberg och Koura 1994, s. 34).

I den parlamentariska demokratin tolereras regeringen alltid av en parlamentarisk majoritet, vilket torde innebära att kontrolluppgiften i praktiken främst axlas av oppositionen (Wiberg 1995, s. 219). Oppositionen har inte detaljkunskap om vad regeringen har gjort och planerar att göra och kan begagna frågeinstituten som ett verktyg för att reducera den informationsasymmetri som råder mellan regering och opposition. Vidare har oppositionen ett egenintresse i att uppdaga brister i statsrådets tjänsteutövning medan regeringspartierna har ett intresse i att lyfta fram regeringens förtjänster.

Det saknas empirisk forskning om frågeinstitutens kontrollfunktion. Som redan har nämnts förutsätts det ofta i den vetenskapliga litteraturen att parlamentariker ställer frågor av andra skäl än att kontrollera regeringen (Mattson 1994, s. 344, Rasch 1994, s.256–260, Wiberg 1995, s. 181). Men att frågor inte ställs av kontrollerande syften behöver inte betyda att frågorna inte har en

¹¹⁸ Andra typer av kontroll är rättslig kontroll där syftet är att undersöka om ett statsråd agerar i enlighet med regelverken, och ekonomisk kontroll där regeringens hantering av offentliga medel granskas ur ett effektivitetsperspektiv (Nielsen 2011, s. 195).

kontrollerande funktion (Rasch 1994, s. 256–260). Bara det faktum att frågor ställs, och att dessa frågor ska gälla statsrådets tjänsteutövning, innebär att kontrollfunktionen allt som oftast ändå uppnås. Inte minst kan frågestunderna ha en preventiv effekt. Det är svårt att empiriskt undersöka om frågorna har en kontrollerande effekt om man med effekt avser preventiva effekter eller de konsekvenser frågan får för utformningen av regeringspolitiken. Vad som emellertid kan undersökas är vilken typ av kontroll som frågan ger uttryck för. Med utgångspunkt från att kontrollfrågor handlar om att efterfråga sådan information om regeringens arbete som ledamöterna behöver för att kunna ta ställning till om regeringen fortfarande åtnjuter riksdagens tolerans har vi identifierat fem olika typer av kontrollfrågor som alla handlar om hur regeringen har bedrivit och tänker bedriva sitt arbete: framåtblickande respektive bakåtblickande kontrollfrågor, frågor där statsråden avkrävs en förklaring, frågor som söker tvinga fram ett ställningstagande samt rena faktafrågor. Regeringen tvingas genom dessa frågor redogöra för, förklara och rättfärdiga sina beslut och blir på så sätt utsatt för en löpande kontroll. Dessa frågor har därför potential att ha en kontrollerande funktion även om frågeställarens syfte med att ställa frågan många gånger är en annan än att kontrollera att folkviljan förverkligas. Operationaliseringen av de olika kontrollfrågorna kommer att redovisas under resultatredovisningen för respektive kontrollfråga.

7.1 Användningen av kontrollfrågor

Materialet visar att hela 85 procent av de muntliga frågorna innehåller en eller flera kontrollfrågor. Oppositionen står för 60 procent av dessa kontrollfrågor medan regeringspartier står för 40 procent, dvs. fördelningen är ungefär densamma som för det totala antalet frågor. Resultaten är förväntade givet den breda definitionen av kontrollfrågor. De få frågor som inte har kategoriserats som kontrollfrågor, sammanlagt 43 stycken, utgörs av fall där ledamoten antingen efterfrågar en utfästelse eller presenterar ett eget förslag som statsrådet ombes ta ställning till.

Intressantare än omfattningen av kontrollfrågor är fördelningen av olika typer av kontrollfrågor. I tabell 8 nedan redovisas de fem olika kontrollfrågornas andel av samtliga kontrollfrågor uppdelat på regerings- och oppositionspartier och typ av frågestund. De olika kontrollfrågorna är inte ömsesidigt uteslutande, vilket innebär att en muntlig fråga kan innehålla en eller flera typer av kontrollfrågor. Tabellen summerar därför till mer än 100 procent.

TABELL 8 KONTROLLFRÅGORNAS FÖRDELNING INOM REGERINGS- OCH OPPOSITIONSPARTIERNA RIKSMÖTET 2009/10 (PROCENT)

Kontrollfråga	Statsrådets frågestund			Statsministerns frågestund		
	Regeringsparti	Oppositionsparti	Samtliga	Regeringsparti	Oppositionsparti	Samtliga
Framåtblickande fråga (styrning)	72	60	65	83	58	66
Framtvingande av ställningstagande	1	10	6	0	5	4
Bakåtblickande fråga	4	6	5	5	0	4
Förklaring	8	30	20	17	29	25
Faktafråga	18	8	12	0	8	5
Antal fall	79	108	187	18	38	56

Den första typen av kontrollfrågor, benämnda framåtblickande frågor, handlar om hur regeringen (eller i enstaka fall en myndighet under regeringen) ser på, hanterar eller tänker hantera en viss fråga. Till denna kategori räknas till synes förutsättningslösa frågor som "Hur kommer Sverige att agera för att direktivet [EU:s antidiskrimineringsdirektiv] inte ska komma i konflikt med svensk grundlag?"¹¹⁹ men även retoriska frågor som snarare än att klarlägga statsrådets inställning verkar syfta till att offentliggöra frågeställarens inställning i frågan, t.ex. "Delar statsrådet Larsson statsrådet Husmark Pehrssons uppfattning att försörjningsstöd ska hantera en raserad sjukförsäkring med allt vad det innebär både för individen och för övervältringen av kostnader på kommunerna?"¹²⁰ Tabellen visar att majoriteten av kontrollfrågorna (65 procent av frågorna vid statsrådets frågestund och 66 procent av frågorna vid statsministerns frågestund) är framåtblickande frågor. Regeringspartierna ställer framåtblickande frågor i högre grad än oppositionspartierna. Detta torde kunna förklaras med att framåtblickande frågor kan användas för att ge regeringen en chans att avisera populära reformer.

De framåtblickande frågorna är öppna frågor som lämnar ett stort utrymme för statsråden att förklara sina ståndpunkter och planer. En annan typ av framåtblickande fråga är slutna kontrollfrågor där statsrådet uppmanas eller pressas till att ta ställning eller lämna besked i en specifik fråga. Till den här kategorin hör t.ex. frågorna "Ligger Vattenfalls investeringsplaner i linje med regeringens energipolitik?"¹²¹ och "När tycker statsministern att det är lämpligt att öppna en urangruva i Sverige, och hur blir det med det kommunala vetot?"¹²² I denna kategori återfinns vi också en fråga som vi kan gissa att

¹¹⁹ Muntlig fråga ställd av Helene Petersson i Stockaryd (S), protokoll 2009/10:90.

¹²⁰ Muntlig fråga ställd av Veronica Palm (S), protokoll 2009/10:90.

¹²¹ Muntlig fråga ställd av Kent Persson (V), protokoll 2009/10:77.

¹²² Muntlig fråga ställd av Maria Wetterstrand (MP), protokoll 2009/10:9.

ledamoten redan känner till svaret på men ändå ställer i syfte att skapa positiv uppmärksamhet för allianspartierna: ”Den senaste tiden har jag blivit kontaktad av mjölkbönder som varit oroliga angående den kilometerskatt som de rödgröna aviserat att de ska införa om de vinner valet i höst. Det kommer att slå oerhört hårt mot dessa bönders verksamhet, och de vill helt enkelt förvissa sig om att det inte är något som även Alliansen går och tänker på. Vad är beskedet till dem?”¹²³ Andelen frågor som syftar till att framtinga ett ställningstagande är liten och fördelar sig ganska jämnt mellan statsrådets och statsministerns frågestunder (sex respektive fyra procent). Föga förvånande är oppositionspartierna mer benägna att ställa regeringen mot väggen än regeringspartierna (tio procent mot en procent för statsrådets frågestund och fem procent mot noll procent vid statsministerns frågestund). Räknar vi även frågor som syftar till att framtinga ett ställningstagande som framåtblickande frågor uppgår den totala andelen framåtblickande kontrollfrågor till 71 procent.

Den tredje typen av kontrollfrågor kallar vi tillbakablickande frågor. Dessa frågor handlar om hur regeringen har hanterat en viss fråga. Till denna kategori hör t.ex. frågan ”Filmavtalet är femårigt. Jag undrar hur den statliga avtalsparten under avtalsperioden har säkerställt att statens krav för utbetalning av pengar uppfyllts under löpande avtalsperiod?”¹²⁴ En rätt ställd tillbakablickande fråga ger statsråden ett utmärkt tillfälle att redogöra för vad regeringen har åstadkommit. Följande fråga ställd av en centerpartistisk ledamot till ett statsråd från samma parti utgör ett sådant exempel: ”Jag vet att det har skett mycket under mandatperioden. Jag skulle vilja höra vad som är det bästa i den miljöpolitik som ni har genomfört under mandatperioden, det som gett mest resultat. Det som gör att man engagerar sig politiskt är ju att man vill vara med och göra skillnad och ställa om Sverige till hållbar utveckling. Vilka är de bästa delarna i den politiken?”¹²⁵ De tillbakablickande frågorna är få, de uppgår till fem procent av frågorna vid statsrådets frågestund och till fyra procent av frågorna vid statsministerns frågestund. Skillnaden mellan regeringspartierna och oppositionspartierna är liten. Det kan dock noteras att inte en enda oppositionsledamot ställer en bakåtblickande fråga till statsministern medan två ledamöter från regeringspartierna (fem procent) ställer bakåtblickande frågor till statsministern.

En fjärde typ av kontrollfråga är frågor där ledamoten ber statsrådet att förklara sitt handlande (eller brist på handlande) eller att klargöra något, t.ex. en uppgift eller ett uttalande i medier. Ett exempel utgörs av följande fråga: ”Sverige har skrivit på EU:s Wienkonvention för trafiksäkerhet, vilket innebär att Sverige är skyldigt att införa en hands free-lag. [...] Varför dröjer det så länge innan Sverige uppfyller sin skyldighet att införa en hands free-lag?”¹²⁶ I denna kategori hittar vi även ett par kritiska frågor från regerings-

¹²³ Muntlig fråga ställd av Anna Tenje (M), protokoll 2009/10:127.

¹²⁴ Muntlig fråga ställd av Leif Pagrotsky (S), protokoll 2009/10:60.

¹²⁵ Muntlig fråga ställd av Annika Qarlsson (C), protokoll 2009/10:139.

¹²⁶ Muntlig fråga ställd av Helena Bargholtz (FP), protokoll 2009/10:82.

partierna, t.ex. frågan ”Finansminister Borg uppgav i en tv-intervju nyligen att Sverige som enda icke-euroland var berett att finansiellt stödja de krisande euroländerna. Hur anser finansminister Borg att detta besked förhåller sig till svenska folkets nej till att bli medlem i EMU?”¹²⁷ Många frågor i denna kategori är emellertid retoriska frågor där kritik omformulerats till en fråga: ”Hur kan statsministern driva frågan om en arbetslinje, att straffbeskatta dem som inte får ett arbete, och samtidigt inte skapa förutsättningar för människor med funktionsnedsättning att delta i arbetslivet och i samhället i övrigt?”¹²⁸ Det är något vanligare att förklaringar efterfrågas vid statsministerns frågestund än vid statsrådets frågestund (25 procent mot 20 procent). Oppositionspartierna efterfrågar förklaringar i högre utsträckning än vad regeringspartierna gör (30 procent mot åtta procent för statsrådets frågestund och 29 procent mot 17 för statsministerns frågestund). Även här torde skillnaden kunna förklaras med att oppositionspartierna är mer benägna att offentligt ifrågasätta regeringens göranden och låtanden än vad regeringspartierna är. Vidare har regeringspartierna genom sin direkta koppling till regeringen tillgång till den information som oppositionen ofta efterfrågar.

De förklarande frågorna rör ofta en redan inträffad händelse. Slår vi samman frågorna där en förklaring efterfrågas med de tillbakablickande frågorna uppgår andelen tillbakablickande kontrollfrågor till 26 procent.

Vi kan således konstatera att de framåtblickande frågorna tar mycket större plats än de tillbakablickande frågorna (71 procent mot 26). Detta förhållande har även återfunnits i studier av svenska valkampanjer (Petersson et al. 2002, s. 92). Riksdagsledamöterna verkar således mer intresserade av att efterfråga och presentera partiernas framtidsytande program än att utvärdera det tidigare handlandet. Alternativt är riksdagsledamöterna intresserade av bakåtblickande kontroll men väljer att införskaffa information om hur väl regeringen har uppfyllt sitt uppdrag genom andra kanaler och kontrollinstrument.

Den femte och sista kategorin kallar vi faktafrågor eftersom de oftast efterfrågar information om t.ex. ett sakläge eller effekterna av ett beslut. Ofta finns det betydligt bättre och snabbare sätt att införskaffa tillförlitlig fakta än att ställa en fråga vid en frågestund. I vissa fall är det emellertid endast statsråden som känner till svaret, som i följande fråga om den årliga uppföljningskonferensen om kvinnokonventionen: ”Jag nås av besked om att regeringen, för att skapa en enighet inom EU, har varit beredd att kompromissa bort sådant som är viktiga delar för Sveriges riksdag. Innan statsrådet reser till konferensen skulle jag gärna vilja veta vad det är som vi har varit beredda att kompromissa bort?”¹²⁹ Många av faktafrågorna ställs förmodligen inte för att höja frågeställarens kunskapsnivå utan i syfte att påverka opinionen i en viss riktning. Även här återfinns kritiska retoriska frågor som ”Min fråga till statsrådet Björklund är: Finns det inte någon i regeringen som vill trygga välfärden och se till att

¹²⁷ Muntlig fråga ställd av Anne-Marie Pålsson (M), protokoll 2009/10:127.

¹²⁸ Muntlig fråga ställd av Alice Åström (V), protokoll 2009/10:108.

¹²⁹ Muntlig fråga ställd av Carina Hägg (S), protokoll 2009/10:82.

man får bra jobb inom skolan, vården och äldreomsorgen?”¹³⁰ Patrik Bremdal (2011, s. 88) har i sin doktorsavhandling undersökt andelen faktafrågor (benämnda informativa frågor) i interpellationer och skriftliga frågor under fem riksmöten perioden 1994–2009. Bremdal finner att i genomsnitt 15 procent av interpellationerna och nio procent av de skriftliga frågorna innehåller informativa frågor. Medan Bremdal undersöker de informativa frågornas andel av samtliga interpellationer och frågor under varje riksmöte undersöker vi faktafrågornas andel av samtliga kontrollfrågor vilket, allt annat lika, torde generera en något större andel faktafrågor.

Resultaten visar att faktafrågornas andel av kontrollfrågorna är ungefär lika stor som den andel Bremdal finner för de skriftliga frågorna. Här finns dock en variation. Studerar vi först statsrådets frågestund kan vi konstatera att knappt en femtedel av regeringspartiernas frågor (18 procent) är att klassa som faktafrågor. Motsvarande siffra för oppositionspartierna är åtta procent. Eftersom denna typ av kontrollfrågor är harmlösa i sig är det inte förvånande att regeringspartierna ställer många faktafrågor. Mot denna bakgrund är resultaten för statsministerns frågestund något förvånande. Medan oppositionspartiernas andel informationsfrågor fortfarande är åtta procent är regeringspartiernas andel informationsfrågor nu noll procent. Möjligtvis kan den mindre andelen informationsfrågor vid statsministerns frågestund förklaras med den allmänpolitiska karaktär som statsministerns frågestund har. Informationsfrågor om förhållandet inom olika sakområden reserveras förmodligen till saksansvarig minister. Går vi tillbaka till tabell 8 kan vi se att regeringspartierna ökar sin andel framåtblickande och klagörande frågor under statsministerns frågestund. Som vi har sett kan även dessa två typer av kontrollfrågor göras harmlösa.

¹³⁰ Muntlig fråga ställd av Lars Johansson (S), protokoll 2009/10:100.

8 Slutdiskussion

En viktig komponent i en demokrati är ansvarsutkrävandet. När vi i den parlamentariska demokratin talar om ansvarsutkrävande är det två typer av ansvarsutkrävande som framför allt avses: dels folkets möjligheter att utkräva ansvar av de valda politikerna, vilket i Sverige sker genom val vart fjärde år, dels det folkvalda parlamentets möjligheter att utkräva ansvar av de styrande, vilket i Sverige sker löpande genom riksdagens fem kontrollinstrument. Som de är uppbyggda i dag kan frågestunderna underlätta båda typerna av ansvarsutkrävande. Även om frågestunderna i sig inte innehåller någon mekanism för ansvarsutkrävande (t.ex. i form av misstroendeförklaring) möjliggör de informationsinhämtning om hur den offentliga verksamheten har bedrivits. Sådan kunskap är en nödvändig förutsättning för att ansvar ska kunna utkrävas såväl av medborgarna som av riksdagsledamöterna (Ahlbäck 1999, s. 32).

Att frågeinstituten inte bara ska underlätta riksdagsledamöternas utan även medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar verkar ha varit en viktig princip bakom senare års reformer av frågeinstituten. Särskilt de muntliga frågestunderna har rättfärdigats med behovet av att öka mediernas och medborgarnas intresse för riksdagsdebatterna. Med införandet av ett lättillgängligt och medialt intressant frågeinstitut som frågestunderna har man därför inte bara skapat ett kontrollinstrument för riksdagsledamöter och väljare utan även en attraktiv arena för partierna att presentera sina program och profilera sig politiskt på. Detta är knappast en oavsiktlig eller oönskad konsekvens. Införandet av statsministerns frågestund motiverades bl.a. med att den skulle öka medborgarnas möjligheter att få frågor belysta på ett lättillgängligt sätt, och i konstitutionsutskottets betänkande från december 2009 framhålls bl.a. frågeinstitutens funktion som arena för debatt (2009/10:KU10). Bakom Folkstyrelsekommitténs förslag till reformer av bl.a. frågedebatterna fanns en bärande tanke om att frågedebatterna skulle ställa partiernas alternativ mot varandra till ledning för väljarnas framtida ställningstaganden.

Utöver att fungera som hjälpmedel vid parlamentets och medborgarnas kontroll av statsrådets tjänsteutövning kan frågestunderna således även producera underlag för väljarnas mandatgivning. Utifrån ett sådant perspektiv ska frågestunderna inte bara presentera tillbakablickande information om regeringens göranden utan även information om partiernas framtidsyftande program. Frågan är om det går att kombinera alla dessa funktioner inom ett och samma frågeinstitut eller om någon funktion har fått stå tillbaka för någon annan. Används frågestunder för valstrategiska överväganden och politiska utspel snarare än som kontrollinstrument?

Resultaten av denna studie visar att majoriteten av kontrollfrågorna (71 procent av det totala antalet kontrollfrågor) är av framåtblickande karaktär och att endast 26 procent av det totala antalet kontrollfrågor är av tillbakablickande karaktär. Framåtblickande frågor kan visserligen ha en preventiv

och styrande verkan och bidra till att säkerställa att regeringen är lyhörd för folkviljan. Men om inte regeringens agerande följs upp i efterhand kommer vi inte att veta om regeringen också fullföljde sina intentioner och åtaganden. Samtidigt har riksdagen andra kontrollinstrument, såsom KU:s och Riksrevisionens granskningar, som är mer inriktade på kontroll i efterhand och som därmed kan komplettera frågestundernas framåtblickande karaktär. Resultaten visar att oppositionspartierna ställer en större andel tillbakablickande frågor än regeringspartierna som i sin tur ställer en större andel framåtblickande frågor.

Riksdagsledamöterna har ofta andra syften än kontroll när de ställer frågor. Ledamöter från oppositionspartierna ställer ofta retoriska frågor och frågor där statsrådet eller regeringen kritiseras. På motsvarande vis ställer ledamöter från regeringspartierna s.k. goodwillskapande frågor och frågor där statsrådet eller regeringen ges beröm, ofta till ett statsråd från det egna partiet. Detta beteende kan tolkas som att riksdagsledamöterna i stor utsträckning ställer frågor i syfte att maximera partiets röster och de individuella ledamöternas chanser till omval. Vi har också sett att en femtedel av frågorna innehåller förslag på åtgärder, vilket kan tolkas som att frågorna även används för att utöva inflytande över regeringspolitiken. Eftersom det undersökta riksmötet var ett valår kan vi anta att andelen röstmaximerande frågor var större än vanligt. För att få en mer komplett bild av de muntliga frågornas användning bör framtida studier av frågestunderna även täcka in riksmöten som inte är valår.

Det har ansetts angeläget att riksdagsledamöterna snabbt kan få svar från statsråd i dagsaktuella frågor. Med de muntliga frågestunderna har ledamöterna getts en möjlighet att få svar i samma ögonblick som frågan ställs. Undersökningen visar dock att omkring 60 procent av frågorna saknar anknytning till en händelse som ligger nära i tid. Det är således inte enbart frågestundernas aktualitet som lockar ledamöter att ställa muntliga frågor. Ledamöterna tar också till vara på de andra möjligheter som frågestunderna erbjuder, t.ex. att inför en potentiell publik av medier och väljare utan förvarning ställa statsråden mot väggen i frågor som de inte har hunnit förbereda ett svar på. Det finns ett värde i detta överraskningsmoment. Med längre svarstider är det lättare för statsråden att undfly sitt ansvar då de kan hitta omständigheter, eller andra aktörer, att skylla sina misslyckanden på. Som Bremdal (2011, s. 259) har påpekat kan statsråden även dra fördel av längre svarstider genom att återkomma med svar i en fråga när det gör som minst skada för statsrådet eller regeringen. Samtidigt kan även riksdagsledamöterna använda sitt informationsöverläge i debatten för att vinna politiska poäng, t.ex. för att få statsråden att framstå som okunniga och inkompetenta eller som ansvariga för misslyckanden de faktiskt inte är ansvariga för. Utan tid för förberedelser, och med bara allt som allt två minuter på sig, kommer statsrådets svar att bli mindre informativa och ibland inkompleta. I värsta fall blir svaren tomma på det innehåll som faktiskt bidrar till att klargöra ansvarsförhållanden och regeringens förehavanden, vilket i stället för att underlätta försvårar det demokra-

tiska ansvarsutkrävandet. Om riksdagsledamotens främsta syfte är att få korrekt och fullödlig information om regeringens framtida planer och tidigare agerande torde därför frågeformer där statsrådet ges tid att göra efterforskningar och bereda ärendet i regeringen vara lämpligare.

Referenslista

Intervju

2011-03-11, Annalena Hanell, enhetschef för riksdagens centralkansli

Offentligt tryck

Bet. KU 1954:19, Konstitutionsutskottets betänkande med förslag till vissa åtgärder för rationalisering av riksdagsarbetet m.m.

Bet. KU 1979/80:50, med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Bet. KU 1984/85:36, om riksdagens arbetsformer m.m. (prop. 1984/85:190)

Bet. 1992/93:KU16, Riksdagens val av vissa organ

Bet. 1995/96:KU18, Reform av spörsmålsinstitutet

Bet. 2001/02:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Bet. 2009/10:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Bet. 2010/11:KU20, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

Debattregler för Statsministerns frågestund, 2010-09-16, hämtade från riksdagens intranät: <http://helgonat.riksdagen.se/Page.aspx?id=1708> [2011-03-11]

Debattregler för Frågestund, 2010-09-15, hämtade från riksdagens intranät <http://helgonat/Page.aspx?id=1707> [2011-03-11]

Framst.. 2005/06:RS3, Riksdagen i en ny tid, huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté

Förs. 1995/96:TK1, Skrivelse från talmanskonferensen med förslag till reform av spörsmålsinstitutet

KU, 2010-10-14, *Direktiv till utvärdering av frågeinstitutet*

Konstitutionsutskottet, 2011-01-18, *Projektplan för utredningen om frågeinstitutet*

Proposition 1984/85:190, om försök med nya arbetsformer i riksdagen

Riksdagens pressmeddelande 2002-12-20 "Statsministern får egen frågestund i riksdagen", hämtat från

http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=45&sq=1&ID=usnxs7D2_C_14 [2011-08-02]

Riksdagens protokoll 2009/10:9, torsdagen den 1 oktober

Riksdagens protokoll 2009/10:38, torsdagen den 26 november

Riksdagens protokoll 2009/10:60, torsdagen den 21 januari
Riksdagens protokoll 2009/10:77, torsdagen den 18 februari
Riksdagens protokoll 2009/10:82, torsdagen den 4 mars
Riksdagens protokoll 2009/10:90, torsdagen den 18 mars
Riksdagens protokoll 2009/10:95, torsdagen den 25 mars
Riksdagens protokoll 2009/10:100, torsdagen den 8 april
Riksdagens protokoll 2009/10:108, torsdagen den 22 april
Riksdagens protokoll 2009/10:127, torsdagen den 27 maj
Riksdagens protokoll 2009/10:139, torsdagen den 17 juni
SOU 1972:15, Ny regeringsform. Ny riksdagsordning.
SOU 2008:125, En reformerad grundlag – Del 1

Litteratur

Bailer, Stefanie (2009) "Parliamentary Playground or the People's Voice? On the Reasons for Parliamentary Questions in the Swiss National Parliament", paper presenterat vid ECPR-konferens i mars 2009.

Bergström, Hans (2006) *Vem leder Sverige mot framtiden? Om förutsättningarna för strategiskt politiskt beslutsfattande*, Stockholm: SNS Förlag.

Bremdal, Patrik (2011) *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*, Uppsala: Uppsala universitet, Juridiska institutionen.

Damgaard, Erik (1994) "Parliamentary Questions and Control in Denmark". I Wiberg, Matti (red.) *Parliamentary Control in the Nordic Countries*. Helsingfors: The Finnish Political Science Association.

Jonasson, Jenny (2012) "De svenska frågeinstitutens framväxt och reglering med en internationell utblick". Finns i denna volym.

Kumlin, Staffan (2003) "Snedvridet ansvarsutkrävande?", i Oscarsson, Henrik (red.), *Demokratitrender (SOM-rapport nr 32)*, Göteborg: SOM-institutet.

Larsson, Torbjörn (1986) "Att vara riksdagsledamot" i SOU 1986:27 *Folkets främsta företrädare. Tre undersökningar av riksdagsledamöters arbete i och utanför riksdagen*.

Mattson, Ingvar (1994) "Parliamentary questions in the Swedish Riksdag". I Wiberg, Matti (red.) *Parliamentary Control in the Nordic Countries*. Helsingfors: The Finnish Political Science Association.

Möller, Tommy och Erlandsson, Magnus (2009) *PM till statsministern – om vikten av effektiva politiska institutioner i globaliseringens tid. Underlagsrapport nr 29 till Globaliseringsrådet*.

Nielsen, Peder (2011) "Instruments of Parliamentary Control in Nordic Countries: Political, Legal and Economic Approaches". I Persson, Thomas och

- Wiberg, Matti (eds.) *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads*. Stockholm: Santerus Academic Press.
- Petersson, Olof och Carlberg, Ingrid (1990) *Makten över tanken*. Stockholm: Carlssons förlag.
- Petersson, Olof, Holmberg, Sören, Lewin, Leif & Narud, Hanne Marthe (2002) *Demokrati utan ansvar*. Demokratirådets rapport 2002. Stockholm: SNS förlag.
- Rasch, Bjørn Erik (1994) "Question Time in the Norwegian Storting – Theoretical and Empirical Considerations". I Wiberg, Matti (red.) *Parliamentary Control in the Nordic Countries*. Helsingfors: The Finnish Political Science Association.
- Riksdagens utredningstjänst (2012) "Frågeinstituten i riksdagen: användningen av interpellationer och skriftliga frågor under enkammartiden". Rapporter från riksdagen 2011/12:RFR6. Underlagsrapport.
- Russo, Federico och Wiberg, Matti (2010) "Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison". *Journal of Legislative Studies*, 16 (2), 215–232.
- Shane, Martin (2011): Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction, *The Journal of Legislative Studies*, 17:3, 259–270.
- Tarschys, Daniel "Huru skall statsvercket granskas?" – om riksdagen och den demokratiska kontrollen. Ds 2002:58, Rapport till ESO.
- Wiberg, Matti (red.) (1994) *Parliamentary Control in the Nordic Countries*. Helsingfors: The Finnish Political Science Association.
- Wiberg, Matti (1995) "Parliamentary Questioning. Control by Communication" i Döring, Herbert (red.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Wiberg, Matti och Koura, Antti, (1994) "The Logic of Parliamentary Questioning". I Wiberg, Matti (red.) *Parliamentary Control in the Nordic Countries*. Helsingfors: The Finnish Political Science Association.

Kontrollens konsekvenser

Om användningen av riksdagens frågeinstitut och
Regeringskansliets arbetsbelastning

Anna Ullström
Fil.dr. i statsvetenskap

Om studien

Denna undersökning utgör en del av en brett upplagd utvärdering av riksdagens frågeinstitut: skriftliga frågor, interpellationer och muntliga frågestunder, som riksdagens konstitutionsutskott genomför under 2011. Vid sammanträdet den 14 oktober 2010 beslutade konstitutionsutskottet att en utredare ska ges i uppdrag att genomföra en brett upplagd utvärdering av frågeinstitutet i syfte att analysera dem från konstitutionell synpunkt. Utskottet beslutade om direktiv till uppdraget och utsåg f.d. kanslichefen i utskottet Magnus Isberg till utredare (KU 2010-10-14). I projektplanen för utredningen om frågeinstitutet från den 18 januari 2011 redovisas tre delprojekt, vilka ska utgöra underlaget för utredarens utvärdering av frågeinstitutet. Detta är den tredje delstudien, vilken handlar om hur frågeinstitutet påverkar regeringen och Regeringskansliet. Delstudien har genomförts av Anna Ullström, statsvetare vid Stockholms universitet och verksam vid Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score).

1 Inledning

Regeringskansliet beskrivs ofta som maktens centrum. Samtidigt har samhället under de senaste decennierna i allt högre grad framställts som komplext och svårstyrt. Det har till och med talats i termer av att staten därmed skulle ha spelat ut sin roll.¹³¹ Argument har förts fram som innebär att stater är överbelastade, dvs. att kraven på exekutiven är större än dess kapacitet. Dahlström, Peters och Pierre definierar kapacitet som "[...] that the officials in question have the *combination of resources* – including authority – to influence the behavior of other actors".¹³² En sådan resurs skulle kunna tänkas vara tid, en annan skulle kunna tänkas vara tjänstemän som kan ta fram underlag och samordna regeringens arbete.

Samtidigt som regeringars arbetsbördor och kapacitet har diskuterats har även riksdagens minskade inflytande lyfts fram. Nationella parlaments för många att påverka vilka beslut som fattas har diskuterats inom statsvetenskapen under lång tid. Redan 1921 formulerade James Bryce den s.k. Decline of Parliament-tesen, i vilken föreslås att parlament i moderna demokratier kontinuerligt förlorar makt.¹³³ Ett centralt argument i denna tes rör relationen mellan parlament och regering, nämligen argumentet att parlament gradvis har kommit att bli organisationer som endast bekräftar redan fattade beslut.¹³⁴

Riksdagens frågeinstitut, dvs. riksdagens möjlighet att ställa muntliga och skriftliga frågor och interpellationer till statsråden, utgör en möjlighet för riksdagen att såväl kontrollera som påverka regeringens arbete. Det är en del av riksdagens grundlagsstadgade kontrollmakt. Samtidigt är det ofrånkomligt att användandet av frågeinstituten också påverkar regeringens och Regeringskansliets arbete. I den här studien analyseras vad som händer i Regeringskansliet när riksdagens ledamöter använder sig av de olika frågeinstituten: interpellationer, muntliga och skriftliga frågor. Studien syftar till att belysa hur användandet av frågeinstituten inverkar på de praktiska förutsätt-

¹³¹ Pierre, Jon och Peters, B. Guy, *Governance, Politics and the State*, London: Macmillan, 2000.

¹³² Dahlström, Carl, Peters, B. Guy och Pierre, Jon, *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, Toronto: University of Toronto Press, 2011, s. 10. Min kursivering.

¹³³ Bryce, James, *Modern Democracies*, vol II, New York: Macmillan, 1921.

¹³⁴ Se t.ex. Sannerstedt, Anders, *Förhandlingar i riksdagen*, Lund: Lund University Press, 1992; Sjölin, Mats, "'Decline of parliaments'-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol. 94, nr.2, 1991, s. 125–148; Sjölin, Mats, *Coalition Politics and Parliamentary Power*, Lund: Lund University Press, 1993; Esaiasson, Peter och Holmberg, Sören, "Makten i riksdagen", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 83:2, 1990; Esaiasson, Peter och Holmberg, Sören, "Power in the Swedish Parliament", *Scandinavian Political Studies*, vol. 16, nr 3, 1993, s. 227–250; Blondel, Jean, *Comparative legislatures*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1973.

ningarna för statsråden att fullgöra andra åtaganden och på arbetet i Regeringskansliet.

I kapitel två görs en översiktlig analys av frågeinstitutets utveckling under enkammartiden. I kapitlet beskrivs hur frågeinstitutet har utvecklats, både med avseende på förändringar av de regler som styr användningen av frågeinstitutet och av antalet frågor och interpellationer. I kapitel tre följer därefter en beskrivning av hur framtagandet av svar på frågor och interpellationer är organiserat i Regeringskansliet. Vilka problem för Regeringskansliet som följer med frågeinstitutet i dess nuvarande utformning analyseras. I kapitel fyra diskuteras arbetsbelastningsbegreppet, varefter en analys görs av hur användningen av frågeinstitutet påverkar arbetsbelastningen för de anställda i Regeringskansliet. I det femte och avslutande kapitlet sammanfattas studiens resultat och förslag till förändringar diskuteras.

1.1 Ett organisationsteoretiskt perspektiv

Den här studien är gjord ur ett organisationsteoretiskt perspektiv. Det innebär att aktörers handlingar uppfattas som styrda av normer för vad som uppfattas vara ett korrekt och förväntat beteende. Aktörer strävar efter att uppnå de krav som förknippas med en viss roll eller identitet. Som en del av ett kollektiv gör aktörer vad de uppfattar som lämpligt i olika typer av situationer, exempelvis när en riksdagsledamot ställer ett spørsmål till ett statsråd.¹³⁵ Över tid utvecklas förväntningar på vad som är ett korrekt – och lämpligt – beteende i olika organisationer (såsom partier, regeringskanslier och parlament) och dessa förväntningar tar sig uttryck i rutiner och vanor – dvs. institutioner, som stabiliserar förhållandet mellan olika aktörer. Beteenden i organisationer är i hög grad institutionaliserade. Detta visas i såväl forskning om Regeringskansliet, som i forskning om riksdagen och om politiska partier.¹³⁶ I denna studie

¹³⁵ March, James G. och Olsen, Johan P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press, 1989; March, James G. och Olsen, Johan P., *The logic of appropriateness*, ARENA Working Paper 2004:09, 2004.

¹³⁶ För exempel från Regeringskansliet se Larsson, Torbjörn, *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum*, Lund: Studentlitteratur, 1986; Larsson, Torbjörn, "Cabinet ministers and parliamentary government in Sweden", i Laver, Michael och Shepsle, Kenneth A., (red.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, New York: Cambridge University Press, 1994; Premfors, Rune och Sundström, Göran, *Regeringskansliet*, Malmö: Liber, 2007; Möller, Tommy och Erlandsson, Magnus, *PM till statsministern – om vikten av effektiva politiska institutioner globaliseringens tid*, underlagsrapport nr 29 till Globaliseringsrådet, Västerås: Edita, 2009; Erlandsson, Magnus, *Striderna i Rosenbad. Om trettio års försök att förändra Regeringskansliet*, Stockholm Studies in Politics 118, Stockholm: Stockholms universitet, 2007; Ullström, Anna, *Styrning bakom kulisserna. Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet*, Stockholm Studies in Politics 138, Stockholm: Stockholms universitet, 2011. För exempel från riksdagen se Sannerstedt, Anders, a.a.; Sjölin, Mats, a.a. 1993; Mattson, Ingvar, "Private Members' Initiatives and Amendments", i Döring, Herbert (red.), *Parliaments and Majority Rule in Western*

kommer de rutiner och vanor som kringgärdar Regeringskansliets arbete med att besvara muntliga och skriftliga frågor och interpellationer att studeras.

1.2 Kort om tillvägagångssätt

Denna kvalitativa studie bygger huvudsakligen på skriftliga dokument och kvalitativa forskningsintervjuer. Det skriftliga material som har inhämtats från Regeringskansliet och riksdagen är framför allt offentlig statistik, medarbetarundersökningar från Regeringskansliets arkiv och svar på ställda frågor som Statsrådsberedningen har överlämnat till utredaren. Det bör tilläggas att Statsrådsberedningen motsatte sig att den planerade enkätundersökningen med frågor om arbetet med interpellationer och skriftliga frågor genomfördes och att det även har varit problematiskt att få tillgång till material från Regeringskansliets arkiv.

Kvalitativa forskningsintervjuer har genomförts med tjänstemän och politiskt anställda på tre departement i Regeringskansliet under maj och juni 2011. Intervjuerna är samtalsliknande till sin karaktär, de har genomförts på den intervjuades arbetsplats i Regeringskansliet, är ca 45–60 minuter långa och har spelats in digitalt i sin helhet. Intervjuerna har utgått från en tematisk intervjuguide som redovisas i bilaga B. Urvalet av intervjupersoner har gjorts strategiskt. Grunden för urvalet redovisas i bilaga C. Intervjuerna har ej ano-

Europe, Frankfurt: Campus Verlag, 1995, Mattson, Ingvar, *Förhandlingsparlamentarismen: en jämförande studie av riksdagen och folketinget*, Lund: Lund University Press, 1996; Lewin, Leif, *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*, Stockholm: Norstedts Juridik, 1996; Mattson, Ingvar och Wängnerud, Lena, (red.), *Riksdagen på nära håll: sju studier av riksdagsarbetet*, Stockholm: SNS förlag, 1997; Isberg, Magnus, *Riksdagsledamoten i sin partigrupp: 52 riksdagsveteraners erfarenheter av partigruppernas arbetssätt och inflytande*, Hedemora: Gidlunds förlag, 1999; Hagevi, Magnus, *Bakom riksdagens fasad*, Göteborg: Akademiförlaget Corona, 1998; Barrling Hermansson, Katarina, *Partikulturer: kollektiva självbilder och normer i Sveriges riksdag*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 2004. För exempel från politiska partier, se Bäck, Mats och Möller, Tommy, *Partier och organisationer*, Stockholm: Norstedts Juridik, 2003 och Davidsson, Lars, *I linje med partiet? Maktspel och lojalitet i den svenska riksdagen*, Stockholm: SNS Förlag, 2006.

nymiserats, utan redovisas med namn och titel. En person, statssekreteraren Catharina Håkansson Boman, statssekreterare på Näringsdepartementet har avböjt att delta i undersökningen.

2 Relationen mellan riksdagen och Regeringskansliet

2.1 Riksdagen och Regeringskansliet

Det finns få studier av relationen mellan riksdagen och Regeringskansliet. Ett flertal försök att mäta riksdagens makt i förhållande till regeringens har dock gjorts. Det vanligaste tillvägagångssättet för att mäta riksdagens makt har varit att jämföra regeringens propositioner med riksdagsutskottens betänkanden och förutsätta att riksdagens inflytande tar sig uttryck i förändringar mellan dessa.¹³⁷ Ett annat vanligt tillvägagångssätt är att fråga riksdagsledamöter om deras egen subjektiva upplevelse av makt.¹³⁸

Forskning som genomfördes under 1980-talet och i början av 1990-talet visar att regeringspartier och regeringspartiers riksdagsledamöter kan påverka regeringens propositioner innan de når riksdagen genom olika institutionella arrangemang.¹³⁹ Magnus Isberg drar i sin studie om regeringars strategier när det gäller propositioner slutsatsen att den svenska regeringen före 1970 var beroende av partiloyalitet och förmåga att förutse riksdagens vilja, men att detta därefter förändrats så att regeringspartier och regeringspartiers riksdagsledamöter gradvis har kommit att få fler möjligheter att diskutera och påverka innehållet i regeringens propositioner.¹⁴⁰

Under de senaste decennierna har ett flertal betydande förändringar som påverkar såväl regeringars som parlaments arbete ägt rum. Internationalisering, medialisering och företagisering är några sådana förändringar. Dessa förändringar kan antas påverka relationen mellan riksdag och regering i betydande utsträckning.¹⁴¹

¹³⁷ Sjölin, Mats, a.a., 1993; Sannerstedt, Anders, *Riksdagen och lagstiftningen*, Lund: Studentlitteratur, 1989; Isberg, Magnus, *Riksdagens roll under 1970-talet*, Stockholm: Akademilitteratur, 1984.

¹³⁸ Ahlbäck Öberg, Shirin och Jungar, Ann-Cathrine, "The Influence of National Parliaments over Domestic European Union Policies", i *Scandinavian Political Studies*, vol. 32:4, 2009; Esaiasson, Peter och Holmberg, Sören, a.a., 1990.

¹³⁹ Molin, Björn, "Samspelet mellan regering och riksdag", i Rydén, Bengt (red.), *Makt och vanmakt. Lärdomar av sex borgerliga regeringsår*, Stockholm: SNS Förlag, 1983; Isberg, Magnus, a.a. 1984, a.a. 1999; Larsson, Torbjörn, "Att vara riksdagsledamot", i *Folkets främsta företrädare – tre undersökningar av riksdagsledamöternas arbete i och utanför riksdagen*, SOU 1986:27, Stockholm: Folkstyrelsekommittén, 1986b; Sannerstedt, Anders, a.a. 1992; se även Norton, Peter (red.), *Parliaments and Government in Western Europe*, London: Frank Cass, 1998.

¹⁴⁰ Isberg, Magnus, "Propositionsstrategier: förr och nu", i *Att styra riket*, Departementshistoriekommittén, Stockholm: Allmänna förlaget, 1990.

¹⁴¹ Se Pierre, Jon och Peters, B. Guy, *Governance, Politics and the State*, London: Macmillan, 2000; Rhodes, Rod A.W., "Understanding Governance: Ten Years On", i *Organization Studies*, nr. 28(08), 2007; Pierre, Jon och Sundström, Göran, (red.), *Samhällsstyrning i förändring*, Malmö: Liber, 2009, Sundström, Göran, Soneryd,

Forskning om hur riksdagens frågeinstitut påverkar regeringens och Regeringskansliets arbete saknas i stor utsträckning. I en färsk avhandling om riksdagens kontrollmakt skriver Patrik Bremdal att "[k]ontrollen har en viktig roll att spela för att upprätthålla balansen mellan riksdag och regering, inte minst genom att jämna ut det informationsövertag som regeringen har gentemot riksdagen".¹⁴² Bremdal studerar dock inte hur användandet av kontrollmakten påverkar regeringens och Regeringskansliets arbete.

2.2 Regeringskansliet som organisation

För att förstå hur riksdagens användande av frågeinstitutet påverkar Regeringskansliets och statsrådets arbete är det nödvändigt att ha kännedom om hur denna organisation fungerar. Med utgångspunkt från forskning om Regeringskansliets interna organisering, som min avhandling *Styrning bakom kulisserna*. Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet, där de politiska stabernas funktioner och styrningen internt i Regeringskansliet analyseras, Anders Ivarsson Westerbergs bok *Makthavare i ministerns skugga*, där statssekreterarrollen analyseras och Rune Premfors och Göran Sundströms översikt bok som kort och gott heter *Regeringskansliet*, kan vi dra slutsatsen att Regeringskansliet är en unik organisation.¹⁴³ Det är regeringens eget stabsorgan, en organisation som inte kan jämföras med andra myndigheter. Regeringskansliet kan heller inte annat än till viss del jämföras med andra regeringars kanslier, eftersom det svenska politiska systemet och den svenska dualistiska förvaltningsmodellen skiljer sig från övriga länders motsvarigheter. Organisationen kännetecknas av hög värdekomplexitet, stor osäkerhet och av att den är styrd av lekmän. Denna organisation ska ständigt bryta olika värden mot varandra, vilket gör att samordning är viktigt. Samtidigt måste Regeringskansliet ständigt förhålla sig till förändringar i omvärlden, vilket gör organisationen händelsestyrd och reaktiv. Sammanfattningsvis karaktäriseras arbetet i organisationen av en hög grad av osäkerhet.

Regeringskansliet är också en politikskapande organisation. Regeringens politik skapas inte enbart ovanför eller utanför Regeringskansliet, utan i processer inom organisationen. Det är därför rimligt att betrakta Regeringskansliet som en politisk organisation.¹⁴⁴

I Torbjörn Larssons avhandling från 1986, den första större studien av Regeringskansliet som organisation, diskuteras ett antal institutionella problem och strategiska brister i organisationen. Det handlar om överbelastning till följd av ett stort antal ärenden (varav många komplexa), om rättssäkerhet,

Linda och Furusten, Staffan, (red.), *Organizing Democracy. The Construction of Agency in Practice*, Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

¹⁴² Bremdal, Patrik, *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*, Uppsala: Uppsala universitet, 2011, s. 61.

¹⁴³ Ivarsson Westerberg, Anders, *Makthavare i ministerns skugga*, Umeå: Boréa, 2010, Premfors, Rune och Sundström, Göran, a.a.

¹⁴⁴ Se Ullström, Anna, a.a.

och, kanske framför allt, om organisering – både den inomdepartementala och själva indelningen i departement.¹⁴⁵ När Magnus Erlandsson tjugo år senare beskriver Regeringskansliets inre organisation listar han ytterligare några återkommande problem, nämligen bristande personalrörlighet, oklara ansvarsförhållanden för personal och organisation och svag styrning från de politiska ledningarnas sida i organisationsfrågor.¹⁴⁶ Två av dessa problem framstår som ständigt återkommande och på sätt och vis eviga: sektoriseringen och den upplevda bristen på styrning från politikernas sida. Ett sätt att öka styrningskapaciteten är att skaffa sig fler och andra rådgivare. De politiska stabernas framväxt kan förstås som en anpassning till ett underskott på kapacitet som har skapats då den statliga förvaltningen inte längre kan fylla de krav som den institutionella omvärlden ställer.¹⁴⁷

Sammanfattningsvis framträder en organisation som är komplicerad att reformera, men som ändå gradvis anpassar sig till förändringar i sin omgivning.¹⁴⁸ Regeringskansliet har också förändrats till följd av den europeisering, den decentralisering och den medialisering som ägt rum.¹⁴⁹

2.3 Riksdagens frågeinstitut

Frågeinstitutet utgör en del av riksdagens grundlagsstadgade kontrollmakt. Den har sin grund i regeringsformen som bl.a. slår fast att riksdagen är folkets främsta företrädare och att riksdagen ska granska rikets styrelse och förvaltning.¹⁵⁰ I regeringsformen framgår även att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen.¹⁵¹ Kontrollmakten kan betraktas som ett sätt att begränsa regeringens makt och därigenom upprätthålla balansen mellan riksdag och regering. Patrik Bremdal menar att kontrollmaktens syfte främst är att förse riksdagen och folket med information, liksom att skydda riksdagens ställning som högsta beslutande organ.¹⁵² Han menar att den därigenom utgör ”en särskild form av makt som ligger i möjligheten att kontrollera regeringen”.¹⁵³

Frågeinstitutet är en del av riksdagens direkta kontrollmakt, dvs. ”de instrument och organ som riksdagen genom sina ledamöter direkt styr omfatt-

¹⁴⁵ Larsson, Torbjörn, a.a. 1986a, s. 196 f. och 273.

¹⁴⁶ Erlandsson, Magnus, a.a., 2007, s. 4.

¹⁴⁷ För en diskussion om vad en organisations institutionella omvärld består av och hur organisationer styrs av den, se Furusten, Staffan, *Den institutionella omvärlden*, Malmö: Liber, 2007. Furusten definierar på sidan 10 institutionell omvärld ”som den omvärld som bestämmer de förutsättningar organisationer och deras ledare måste anpassa sig till och hantera för att bli betraktade som legitima aktörer inom den typ av verksamhet de bedriver”.

¹⁴⁸ Erlandsson, Magnus, a.a., 2007, s. 3. Se även Brunsson, Karin, Sonnerby, Claes och Wittenmark, Lars, *Beslutsmaskinen – en bok om regeringskansliet*, Lund: Studentlitteratur, 1990, s. 157.

¹⁴⁹ Premfors, Rune och Sundström, Göran, a.a., s. 66.

¹⁵⁰ RF 1:4. Lag (2010:1408).

¹⁵¹ RF 1:6. Lag (1976:871).

¹⁵² Bremdal, Patrik, a.a., s. 60.

¹⁵³ Bremdal, Patrik, a.a., s. 33.

ning och inriktningen av”.¹⁵⁴ Ledamöternas möjlighet att interpellera infördes som följd av ett allmänt missnöje över att statsråden inte infann sig i riksdagen för att besvara ledamöternas anmärkningar.¹⁵⁵ Frågeinstitutet fick sedan sitt genombrott under andra världskriget. Ökningen av dess användning har enligt Bremdal varit ”mer eller mindre konstant sedan dess” och idag är “[interpellationer] den i särklass mest utnyttjade formen av kontroll”.¹⁵⁶

Bremdal menar att kontrollmakten sammantaget fyller fyra funktioner i det svenska politiska systemet: en ansvarsutkrävande, en korrigerande, en informativ och en preventiv.¹⁵⁷ Han menar att det främsta syftet med frågeinstitutet är att få fram information. Tillsammans bildar således frågeinstitutet i huvudsak kontrollmaktens informativa funktion. Denna informativa funktion är, enligt Bremdal, ”grunden inte bara för de andra funktionerna utan för hela den demokratiska processen”.¹⁵⁸ Den bidrar även till att det informationsövertag regeringen har gentemot riksdagen inte blir fullt lika omfattande.¹⁵⁹ Frågeinstitutet ger också riksdagsledamöterna ett verktyg för att initiera debatt på olika politikområden.¹⁶⁰

2.3.1 Frågeinstitutets utveckling under enkamartiden

I det betänkande som Grundlagsberedningen presenterade 1972 föreslogs att en interpellation eller fråga skulle få ställas till statsråden angående deras ämbetsutövning. Begränsningen till ”ämbetsutövning” syftade till att hindra att frågor som rör myndighetsutövning eller förvaltningsbeslut ställdes. Såväl frågor som interpellationer får således endast röra frågor som statsrådet har möjlighet att påverka. Interpellationer skulle även ha ett större allmänt intresse. Ingen svarstid föreslogs, men om inte interpellationen hade besvarats inom fyra veckor skulle statsrådet avkrävas en förklaring till det uteblivna svaret.¹⁶¹ En interpellation som inte hade besvarats vid riksmötets slut skulle förfalla.¹⁶² Beredningens förslag genomfördes i huvudsak i samband med grundlagsreformen 1974. Frågeinstitutet kom då att behandlas i ett nytt kapitel om kontrollmakten, där det slogs fast att ”[r]iksdagsledamot får, enligt bestämmelser i riksdagsordningen, framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning”.¹⁶³ Det fastslogs dock inte i lagtext

¹⁵⁴ Bremdal, Patrik, a.a., s. 62. Övriga institutioner som hör till den *direkta kontrollmakten* är konstitutionsutskottets granskning, åtal av statsråd och misstroendeförklaring. Den *indirekta kontrollmakten* utgörs av t.ex. Justitieombudsmannen och Riksrevisionen. Se Bremdal, Patrik, a.a., s. 61.

¹⁵⁵ Bremdal, Patrik, a.a., s. 72.

¹⁵⁶ Bremdal, Patrik, a.a., s. 62 och 75. För en beskrivning av frågeinstitutets historia se Bremdal, Patrik, a.a., s. 72 f.

¹⁵⁷ Bremdal, Patrik, a.a., s. 64.

¹⁵⁸ Bremdal, Patrik, a.a., s. 65.

¹⁵⁹ Bremdal, Patrik, a.a., s. 61.

¹⁶⁰ Bremdal, Patrik, a.a., s. 79.

¹⁶¹ Tidigare fanns ingen reglering för svarstiden och denna varierade stort. Se betänkande 1974:KU22, konstitutionsutskottets betänkande med anledning av granskning av statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning, s. 144.

¹⁶² Bremdal, Patrik, a.a., s. 78.

¹⁶³ RF 13:5.

vad som skiljer frågor från interpellationer, utöver att de senare ska föras med en motivering och att interpellationer skulle röra frågor av allmänt intresse.¹⁶⁴

De regler om frågeinstitutet som återfinns i regeringsformen har inte ändrats sedan dess tillkomst, men däremot har regleringen i riksdagsordningen förändrats ett antal gånger. Gemensamt för dessa förändringar är att det stora flertalet syftar till att förenkla användningen av frågeinstitutet och därigenom uppmuntra riksdagsledamöterna att använda det. Förändringarna har också haft som syfte att ge ledamöterna snabbare svar.

Redan i början av 1980-talet genomfördes två förändringar i denna riktning. För det första borttogs kravet på att en interpellation skulle godkännas av riksdagen innan den ställdes. Regeln ersattes med att talmannen fick motsvarande befogenhet. Om talmannen vägrade att låta en ledamot interpellera skulle frågan avgöras av riksdagen. För det andra avskaffades kravet att samtliga interpellationer skulle skickas till alla riksdagsledamöter och ersattes med ett krav om att anslå interpellationen.¹⁶⁵ 1994/95 gavs ledamöterna även möjlighet att ställa skriftliga frågor under riksdagens sommaruppehåll.

Den senaste övergripande förändringen skedde 1996. De huvudsakliga förändringarna hade även denna gång inriktningen att ge bättre möjligheter för riksdagsledamöterna att ställa frågor eller att se till att ledamöterna snabbare skulle få svar på sina frågor. För det första förändrades tidsgränserna. Svar på skriftliga frågor skulle i fortsättningen lämnas inom fem dagar och svarstiden för interpellationer halverades från fyra till två veckor.¹⁶⁶ Samtidigt togs kravet att interpellationer skulle röra frågor av allmänt intresse bort.¹⁶⁷ En nyhet var även att en frågestund för muntliga frågor och muntliga svar infördes. Den muntliga frågestunden skulle genomföras varje torsdag när riksdagen sammanträder.

Efter denna mer övergripande reform har endast mindre förändringar gjorts. Sedan 2003 reserveras en frågestund per månad för frågor till statsministern.¹⁶⁸ I det betänkande som Grundlagsutredningen presenterade 2008 föreslogs inga förändringar av frågeinstitutet. Utredningen menade att kontrollmakten huvudsakligen fungerar väl.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Bremdal, Patrik, a.a., s. 79.

¹⁶⁵ Bremdal, Patrik, a.a., s. 80.

¹⁶⁶ Dessförinnan skulle frågor besvaras vid den frågestund som inföll närmast efter sex dagar från det att frågan lämnades till kammarskansliet. Det var då s.k. enkla frågor, dvs. skriftliga frågor för muntliga svar. Se konstitutionsutskottets betänkande 1979/80:50 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

¹⁶⁷ Bremdal, Patrik, a.a., s. 79.

¹⁶⁸ Statsministerns frågestund infördes på försök 2003 och permanentades 2005.

¹⁶⁹ SOU 2008:125, s. 112.

2.3.2. Riksdagens frågeinstitut idag

Idag regleras riksdagens frågeinstitut i regeringsformens trettonde kapitel.¹⁷⁰ Mer detaljerade regler om svarstider, debattider etc. finns i riksdagsordningen.¹⁷¹ Riksdagsledamöterna har möjlighet att interpellera och ska då enligt riksdagsordningen kunna förvänta sig att interpellationen besvaras inom två veckor. Riksdagsledamöterna har även möjlighet att ställa frågor, såväl muntliga som skriftliga. De muntliga frågorna besvaras muntligt och direkt under en timme varje torsdag då riksdagen är samlad. De skriftliga frågor som kommit in under en vecka och senast klockan tio på fredagen ska vara besvarade senast klockan tolv på onsdagen i följande vecka.

Som ett komplement till frågeinstituten har riksdagen möjlighet att hålla s.k. fristående debatter. Dessa räknas ibland som en del av den direkta kontrollmakten.¹⁷² I riksdagsordningen anges att talmannen efter samråd med partiernas gruppleadare får besluta att en debatt utan samband med annan handläggning ska hållas. En sådan debatt får begränsas till ett särskilt ämne eller delas in i avsnitt efter ämne.¹⁷³ Exempel på fristående debatter är partiledardebatt, utrikespolitisk debatt, aktuell debatt och särskild debatt. De två förstnämnda är institutionaliserade och arrangeras vid regelbundna tidpunkter varje år. Av de två senare, aktuell och särskild debatt, används för närvarande endast aktuella debatter. Syftet med dessa är, enligt Bremdal, att ”ta upp samhällsproblem till diskussion mellan opposition och regering medan de är aktuella och följs av folket”.¹⁷⁴ Skillnaden mellan aktuell debatt och särskild debatt är att de aktuella debatterna har fasta talartider, medan talartiderna för de särskilda debatterna inte är fastlagda utan måste förhandlas fram och beslutas inför varje debatt.¹⁷⁵

2.3.3. Antalet frågor och interpellationer

De förändringar som har genomförts i riksdagens frågeinstitut under enkamartiden har som framgår ovan inneburit att det med tiden har blivit allt enklare för riksdagsledamöterna att interpellera och ställa frågor till statsråden samtidigt som kraven på snabba svar ökat. Konsekvensen av dessa förändringar är, som vi ska se nedan, att antalet spörsmål kontinuerligt har ökat för att under den senaste mandatperioden åter minska.¹⁷⁶ Det kan självklart finnas även andra förklaringar än ändrade regler till varför antalet frågor förändras, som mätningar av ledamöternas aktivitet i medier eller en känsla av svårighet

¹⁷⁰ RF 13:5. En riksdagsledamot får framställa interpellationer och frågor till ett statsråd i angelägenheter som rör statsrådets tjänsteutövning i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen. Lag (2010:1408).

¹⁷¹ RO 6 kap., se bilaga D.

¹⁷² Se t.ex. Bremdal, Patrik, a.a., s. 61 f. som inkluderar de fristående debatterna i kontrollmakten.

¹⁷³ RO 2:10 st 3. Lag (2003:180).

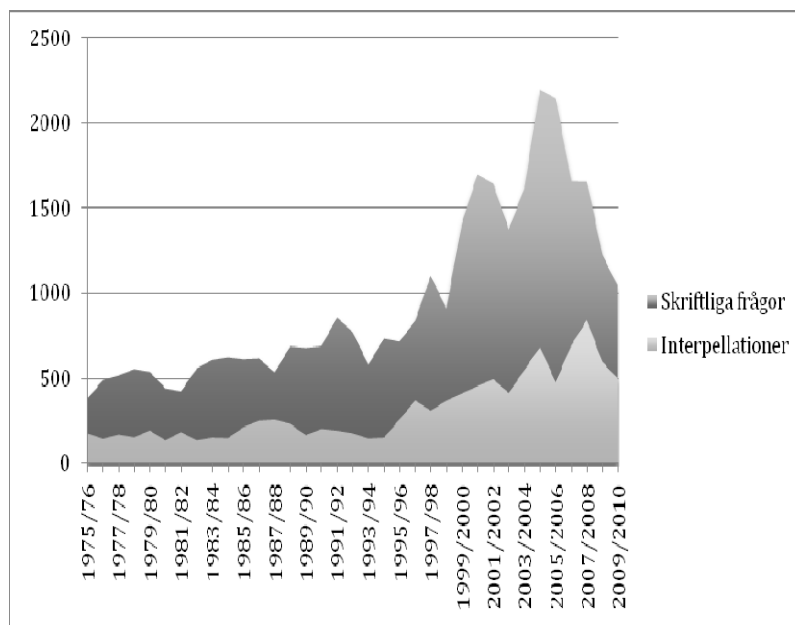
¹⁷⁴ Bremdal, Patrik, a.a., s. 257.

¹⁷⁵ Bremdal, Patrik, a.a., s. 257.

¹⁷⁶ Begreppet ”spörsmål” avser här interpellationer och skriftliga frågor.

att få inflytande över regeringens arbete på annat sätt. Vi kan också notera en ökning av antalet ställda frågor även i andra parlament, t.ex. Europaparlamentet.¹⁷⁷

FIGUR 1 ANTAL SPÖRSMÅL PER RIKSMÖTE.



Källa: KU 1980/81:25 bilaga 8, s. 160 och Antal propositioner, motioner, interpellationer och skriftliga frågor, riksdagens hemsida http://www.riksdagen.se/templates/R_PageFull-7784.aspx#2, hämtningsdatum 2011-06-13.

Figuren ovan visar utvecklingen över tid. För åren före 1975 är antalet interpellationer mellan 238 och 164 per år och antalet enkla frågor mellan 410 och 365.¹⁷⁸ En förändring som skulle kunna tänkas minska antalet skriftliga frågor och interpellationer är införandet av muntliga frågestunder 1996. Om en överföring av frågor skett till de muntliga frågestunderna, dvs. att vissa frågor ställs muntligt i stället för skriftligt, framkommer dock inte detta i statistiken, som visar en generell och kontinuerlig ökning över tid. En möjlig förklaring till detta skulle kunna vara att effekten av övriga förändringar av frågeinstitutet som genomfördes samtidigt var att det sammantagna antalet frågor ökade.

¹⁷⁷ Navarro, Julien, *Questions in the European Parliament: What for? Preliminary findings*, s. 6.

¹⁷⁸ 1971 besvarades 164 interpellationer och 374 enkla frågor, 1973 164 interpellationer och 374 enkla frågor. Dessa siffror är per år i stället för per riksmöte. Se betänkande 1974:22 konstitutionsutskottets betänkande med anledning av granskning av statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning, s. 142.

Antal skriftliga frågor och interpellationer per departement

När det gäller arbetsbelastningen för Regeringskansliet är det enkelt att dra slutsatsen att arbetsbelastningen är störst för de tjänstemän som arbetar på det departement som besvarar flest interpellationer. Men vid en bedömning av arbetsbelastningen finns fler aspekter att ta hänsyn till, exempelvis vilket specifikt ämnesområde som berörs, vilken enhet som belastas och hur många tjänstemän som har den kunskap som krävs för att ta fram svar på just det sakområdet. Regeringskansliets organisationsstruktur förändras dock med jämna mellanrum. Det kan handla om att departement slås samman, att nya departement skapas, att vissa enheter byter departement eller att indelningen i enheter inom ett departement förändras. Vissa frågor kan exempelvis flyttas från en enhet till en annan. Det är därför svårt att jämföra hur fördelningen av spörsmål har påverkat olika departement och enheter över tid. I tabellen nedan redovisas utvecklingen av antalet besvarade interpellationer per departement mellan åren 1995 och 2010.

TABELL 2. ANTAL BESVARADE INTERPELLATIONER PER DEPARTEMENT

Departement	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SB	7	6	10	7	17	8	3	4
Ju	11	60	81	74	78	60	70	38
UD	22	39	81	49	61	45	32	32
Fö	1	6	25	25	29	20	14	8
S	18	68	58	56	78	88	61	66
Fi	18	58	49	58	119	91	102	69
U	9	58	64	57	63	54	33	19
Jo/L	16	21	23	15	21	14	14	12
M	10	24	49	24	16	19	21	16
N	36	71	93	77	120	163	89	85
IJ	0	0	0	0	46	27	15	10
Ku	6	14	0	0	35	30	15	11
A	0	0	0	0	95	83	62	66
RK	154	425	533	442	778	702	531	436

Källa: Regeringskansliets årsbok 2008, 2009 och 2010.

I tabellen framgår att Statsrådsberedningen generellt inte besvarar många interpellationer. Som mest besvarade Statsrådsberedningen 17 interpellationer 2007, men under de två senaste åren har endast tre respektive fyra interpellationer besvarats.¹⁷⁹ En iakttagelse är att Finansdepartementet och Näringsdepartementet har besvarat ett allt högre antal interpellationer, liksom Arbetsmarknadsdepartementet sedan det skapades. Samtidigt har antalet interpellationer som besvarats av andra departement som Jordbruks/Landsbygds-

¹⁷⁹ Tilläggas bör att de frågor/interpellationer som placeras under Statsrådsberedningen inte nödvändigtvis har besvarats av statsministern. Under mandatperioden 2006–2010 besvarade statsministern sex interpellationer.

departementet, Miljödepartementet och Justitiedepartementet minskat. Detta speglar troligtvis såväl departementens organisering som aktuella politiska frågor och vilka partier som sitter i regeringsställning respektive i opposition. I tabellen nedan redovisas motsvarande siffror för skriftliga frågor:

TABELL 3. ANTAL BESVARADE SKRIFTLIGA FRÅGOR PER DEPARTEMENT

Departement	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SB	28	13	31	21	16	11	10	7
Ju	64	177	363	278	248	225	133	96
UD	54	223	324	300	257	217	239	125
Fö	22	54	80	71	69	67	35	42
S	68	184	250	226	210	192	146	99
Fi	58	154	175	159	223	226	184	129
U	46	109	247	186	136	124	45	48
Jo/L	47	90	139	125	62	54	55	46
M	52	100	178	107	82	63	63	60
N	160	289	425	433	249	234	122	142
IJ	0	0	0	0	53	52	26	18
Ku	18	76	0	0	73	56	30	19
A	0	0	0	0	96	82	83	44
RK	617	1 469	2 212	1 906	1 774	1 603	1 172	869

Källa: Regeringskansliets årsbok 2008, 2009 och 2010.

Av tabellen framgår att Näringsdepartementet är ett departement som har utarbetat svar på ett stort antal frågor. Det framgår även att exempelvis UD får många skriftliga frågor.

Antal spörsmål per ämnesområde

Ett annat sätt att skildra utvecklingen av antalet spörsmål är att redovisa hur antalet har fördelats på olika ämnesområden över tid. På samma sätt som när det gäller antalet spörsmål per departement är det svårt att studera fördelningen av spörsmål på olika ämnesområden över tid. Förändringarna av Regeringskansliets organisering omfattar inte enbart vilka enheter som ligger vid vilket departement och vilka statsråd som finns vid respektive departement, utan även vilka sakenheter som finns, vilka frågor som ligger på respektive sakenhet och kanske till och med vilka politikområden som det finns handläggare som har ett uttalat ansvar för. Under 1970-talet är det exempelvis lätt att föreställa sig att det inte fanns särskilt ansvariga för områden som internet och bioenergi. Det som är möjligt att resonera kring är därför utvecklingen i mer generella ämnesområden.

Det finns olika sätt att dela in Regeringskansliets arbete i ämnesområden. Fackdepartementens indelning är gjord efter politikområden, med utgångspunkt i en sektoriell princip (försvar, miljö, kultur), efter geografiska områden med utgångspunkt i en territoriell princip (utrikes) och med utgångspunkt i olika verksamhetsformer med utgångspunkt i en funktionell princip (justitie,

finans).¹⁸⁰ Med sakdepartement avses då departement som har tilldelats ett ansvarområde utifrån den sektoriella principen, medan specialdepartement avser departement som har tilldelats sina arbetsuppgifter utifrån territoriell eller funktionell princip, liksom de delar av Regeringskansliet som inte utgörs av departement, dvs. Statsrådsberedningen och förvaltningsavdelningen.

Ett annat sätt är att dela in arbetet i ämnesområden utifrån hårda respektive mjuka frågor. Med hårda frågor avses då de som ligger närmast produktion, t.ex. basfunktioner som Utrikes-, Försvars- och Jordbruksdepartementens politikområden och frågor som rör ekonomi och teknik, t.ex. Finans- och Näringsdepartementens politikområden. Med mjuka frågor avses de som ligger närmast reproduktion, t.ex. Social-, Utbildnings- och Kulturdepartementens politikområden.¹⁸¹

Olof Petersson menar att "[d]e moderna staternas organisatoriska struktur kan ses som ett resultat av en fortgående historisk process".¹⁸² Han använder sig av tre utvecklingsfaser som även kan användas för att dela in Regeringskansliets arbete i olika kategorier. En kategori utgår från "statens basaktiviteter", dvs. försvara den territoriella integriteten, upprätthålla inre ordning och säkra resurser. Hit hör frågor på Utrikes-, Försvars-, Justitie- och Finansdepartementen. Nästa kategori kallar Petersson "mobilisering av fysiska resurser". Det handlar om utveckling av infrastruktur och handel, och där hamnar departement som Näringsdepartementet och Jordbruksdepartementet. I den tredje och sista kategorin, "social välfärd", placeras frågor som rör utbildning, sociala frågor, liksom hälso- och sjukvård.¹⁸³ Som ett exempel visas i figuren nedan vilket resultat en indelning i antalet interpellationer efter område på detta sätt får:

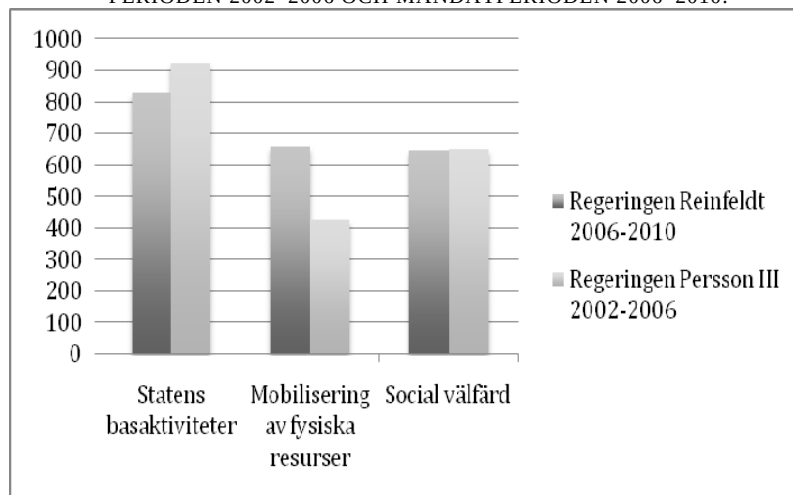
¹⁸⁰ Premfors, Rune och Sundström, Göran, a.a., s. 44.

¹⁸¹ För en diskussion om hur olika politikområden kan delas upp efter ett kontinuum mellan reproduktion och produktion se Wängnerud, Lena, *Politikens andra sida – om kvinnorepresentation i Sveriges Riksdag*, Göteborg studies in politics 53, Göteborg: Göteborgs universitet, s. 53 f.

¹⁸² Petersson, Olof, *Maktens nätverk*, Carlssons förlag, 1989, s. 65.

¹⁸³ Petersson, Olof, a.a., s. 65 f.

FIGUR 2. ANTAL INTERPELLATIONER PER OMRÅDE UNDER MANDATPERIODEN 2002–2006 OCH MANDATPERIODEN 2006–2010.



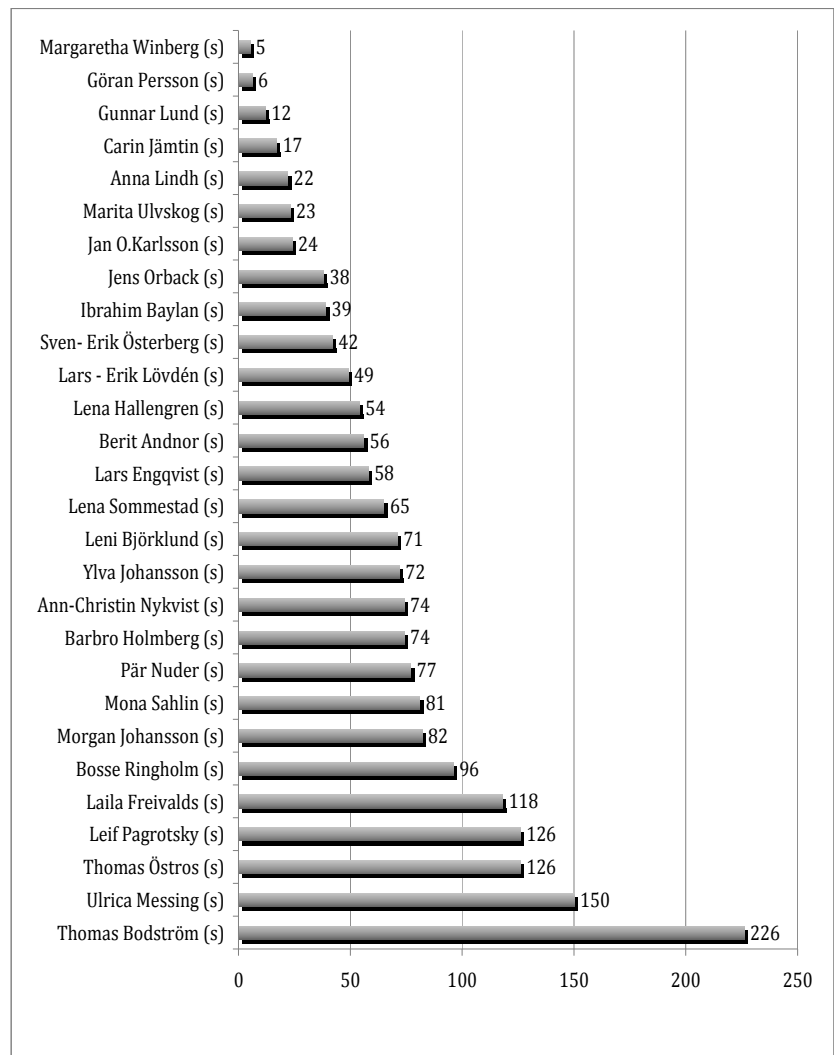
I figuren framgår att det är de områden som utgör statens basfunktioner som får flest interpellationer, följt av det område som kallas social välfärd. Det stämmer för dessa mycket stora generella områdesindelningar, men ger en skev bild om vi jämför med vilka departement som mottar flest frågor. Då hamnar i stället departement som Näringsdepartementet bland dem som mottar flest frågor.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Då denna kategorisering är mycket grov har jag valt att inte redovisa motsvarande siffror för skriftliga frågor – redovisningen av interpellationer exemplifierar vilken typ av resultat indelningen ger.

Antalet interpellationer per statsråd över tid

Är det då något enskilt statsråd som har belastats särskilt med interpellationer?

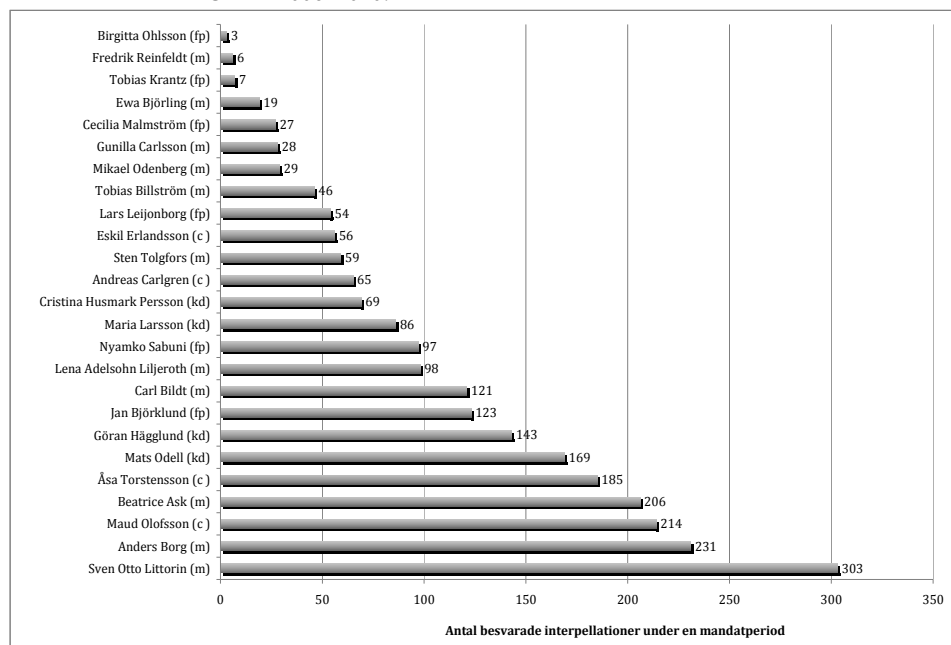
FIGUR 3. ANTAL BESVARADE INTERPELLATIONER PER STATSRAÅD UNDER MANDATPERIODEN 2002–2006.



Figuren ovan visar att det enskilda statsråd som besvarade flest interpellationer under mandatperioden 2002–2006 var Thomas Bodström, som besvarade sammanlagt 226 interpellationer. En tabell som denna visar arbetsbelastningen på det enskilda statsrådet som person. Det säger dock inte så mycket om den sammantagna arbetsbelastningen för Regeringskansliet. Detta beror

på att statsråd innehar olika poster vid olika tidpunkter. Vissa har samma roll i regeringen under hela mandatperioden, andra inte. Exempelvis har Pär Nuder besvarat tre interpellationer i egenskap av kulturminister, vilket han var under perioden 040913–041031. Nedan visas motsvarande data för 2006–2010.

FIGUR 4. ANTAL BESVARADE INTERPELLATIONER PER STATSRAÅD UNDER MANDATPERIODEN 2006–2010.



I figuren ovan framgår att det enskilda statsråd som under de två senaste mandatperioderna besvarat flest interpellationer är Sven Otto Littorin, som besvarat 303 interpellationer. Justitieministern får många interpellationer även denna mandatperiod, liksom frågor som rör näringsliv och infrastruktur. Även finansministern besvarar ett stort antal interpellationer.

Påpekas bör även att statsministern sällan besvarar interpellationer. Det gäller såväl för mandatperioden 2002–2006, då Göran Persson besvarade sex interpellationer, som för mandatperioden 2006–2010, då Fredrik Reinfeldt även han besvarade sex interpellationer.

3 Att organisera svar på spörsmål

Arbetet med att processa det stora antalet frågor och interpellationer har organiserats på liknande sätt inom Regeringskansliet, med mindre variationer beroende på exempelvis departementens storlek. Kärnan i den organisatoriska uppgiften är att samla in den information och de analyser som krävs för att formulera ett svar från berörda enheter och departement och därefter formulera ett lämpligt svar som ska godkännas av statsråden. Arbetet ska ske inom uppställda tidsramar.

3.1 Regeringens och Regeringskansliets organisering

Regeringen har stora möjligheter att bestämma sina egna berednings- och beslutsformer. I förarbetena till regeringsformen står det att Regeringskansliets struktur och arbetsformer inte bör regleras för strikt, eftersom de måste kunna anpassas till olika regeringars behov. De mer precisa reglerna om arbetsformer i Regeringskansliet återfinns i kansliets instruktion, som regeringen själv beslutar om. Därutöver har varje departement en arbetsordning med utförliga föreskrifter om departementets formella organisation, som intern ansvarsfördelning och handläggning av ärenden. I handböcker som den s.k. Gula boken och pm, t.ex. EU-cirkulär, finns beskrivningar av hur ärendeberedningen i Regeringskansliet ska fungera.¹⁸⁵

3.1.1 Regeringskansliets beredningsprocess

Regeringen fattar beslut kollektivt. Regeringens kollektiva beslutsfattande får konsekvenser för berednings- och beslutsformerna i Regeringskansliet. Eftersom hela regeringen förväntas stå bakom regeringens hållning i samtliga frågor måste departementen komma överens om en gemensam ståndpunkt. Detta ställer höga krav på samordning, vilken i huvudsak sker genom två tidsmässigt på varandra följande samordningsprocesser: gemensam beredning och delning.

Alla frågor *bereds* av det departement och den enhet som är lämpligast utifrån frågans karaktär.¹⁸⁶ Det innebär att de upplysningar och yttranden som behövs samlas in.¹⁸⁷ Normalt bereds ärenden först inom det egna departementet. Den ansvariga enheten förankrar ärendet på olika sätt hos övriga enheter och stämmer löpande av frågan med den politiska staben. Det kan ske genom kontakter med de politiskt sakkunniga, eller genom en avstämning med stats-

¹⁸⁵ Premfors, Rune och Sundström, Göran, a.a., s. 39f.

¹⁸⁶ Beredningskravet för regeringsärendena följer av 7 kap. 2 § RF.

¹⁸⁷ *Gula boken*, Ds 1998:39, s. 15.

sekreteraren på ett beredningsmöte eller med statsrådet på veckoberedningen.¹⁸⁸

Gemensam beredning innebär att ett ärende förankras även gentemot övriga departement. Regeringskansliets instruktion säger att regeringsärenden som rör flera departements verksamhet ska beredas gemensamt.¹⁸⁹ Det konkreta tillvägagångssättet för den gemensamma beredningen kan variera, men i huvudsak skickas det skriftliga förslaget till berörda enheter på berörda departement, som sedan läser texten och återkommer antingen med klartecken för att gå vidare, *vidi*, eller med ändringsförslag och krav som ställs för att ge klartecken. Den ansvariga enheten måste då omarbета förslaget till dess att samtliga berörda enheter och departement har godkänt förslaget. I de fall då tjänstemännen inte kommer överens *hissas* frågan uppåt i Regeringskansliets hierarkiska linjeorganisation. Det innebär att departementsråden, som är enhetschefer i Regeringskansliet, försöker hitta en lösning, varefter frågan *hissas* till politisk nivå. Där är det ibland de politiskt sakkunniga som utgör den första instansen, varefter statssekreterarna och i sista hand statsrådet förhandlar med respektive motpart på det departement som inte har gett sitt *vidi*.¹⁹⁰ Ofta krävs flera varv av förhandlingar innan ett ärende fått *vidi* från alla instanser. Kan inte heller statsråden komma överens avgörs frågan av Statsrådsberedningen.¹⁹¹ Rune Premfors och Göran Sundström skriver att ”även om den gemensamma beredningen är löst reglerad får det inte råda någon tvekan om vad regeringen har enats om. Inte heller får beredningen ses som avslutad förrän alla parter är överens”.¹⁹²

När större ärenden bereds ska den gemensamma beredningen följas av *delning*, vilket innebär att ansvarigt departement skickar ut ett i stort sett färdigt utkast till övriga departement, som då har *fem arbetsdagar* på sig att återkomma med synpunkter.¹⁹³ Delningstiden på fem arbetsdagar kan i undantagsfall och efter begäran hos Statsrådsberedningen kortas. Det talas då om *förkortad delningstid*.

3.2 Tre departements organisering av framtagandet av svar

Nedan presenteras tre departement och hur arbetet med att ta fram svar på frågor är organiserat på respektive departement. Därefter diskuteras problem som framkommer i de tre fallstudierna på ett övergripande plan. Jag återkommer även till resultatet från intervjuundersökningen i kapitel fyra, där fokus är på arbetsbelastningen mer specifikt.

¹⁸⁸ Premfors, Rune och Sundström, Göran, a.a., s. 54.

¹⁸⁹ SFS 1996:1515, 15 §.

¹⁹⁰ Ullström, Anna, a.a., s. 234f.

¹⁹¹ Ullström, Anna, a.a., s. 236.

¹⁹² Premfors, Rune och Sundström, Göran, a.a., s. 55.

¹⁹³ Premfors, Rune och Sundström, Göran, a.a., s. 55.

3.2.1 Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmarknadsdepartementet är ett förhållandevis nytt departement, som skapades efter regeringsskiftet 2006. Departementet har, sedan sin tillkomst, varit det departement som har tagit emot i särklass flest interpellationer.

Idag finns två statsråd med olika partipolitisk tillhörighet på Arbetsmarknadsdepartementet: departementschefen arbetsmarknadsminister Hillevi Engström (m) och integrationsminister Erik Ullenhag (fp). Ingen av dem är partiledare, men båda har erfarenhet av riksdagsarbete. Statsråden har var sin politisk stab med statssekreterare, pressekreterare och politiskt sakkunniga. Denna fallstudie är i huvudsak avgränsad till departementschefen och Hillevi Engströms stab och hennes svar på interpellationer och skriftliga frågor.

På departementet finns sex sakenheter och två sekretariat. Departementet arbetar med frågor som rör arbetsliv, arbetsmarknad och sedan årsskiftet 2010/2011 även integration, diskriminering, mänskliga rättigheter på nationell nivå, svenskt medborgarskap och minoritetsfrågor. Departementet deltar i Nordiska ministerrådet för arbetsliv och i det löpande arbetet inom ramen för EU:s ministerråd och Europarådet, ansvarar för Sveriges samarbete med ILO, FN:s fackorgan för arbetslivsfrågor och med arbetsmarknads- och arbetslivsfrågor i Östasien.¹⁹⁴

Det har även betydelse för arbetsbelastningen vilken enhet vid departementet som frågorna rör. Riksdagsledamöter ställer ofta frågor som rör dagsaktuella politiska frågor. Om exempelvis en ny influensa bryter ut i Sverige är det således samma enhet i Regeringskansliet som både ska bereda beslut som rör hanteringen av utbrottet (t.ex. inköp av vaccin, samordning med andra länder osv.) och som ska förbereda svar på riksdagsledamöternas frågor. Är det då många olika frågor på samma ämnesområde under en tid av generellt hög arbetsbelastning kan frågorna bidra till en än högre arbetsbelastning på den specifika enheten. På Arbetsmarknadsdepartementet är arbetet med spörsmål mest omfattande på Arbetsmarknadsenheten (A). Enheten, som tidigare låg på Näringsdepartementet, tog 2006 fram svar på tio interpellationer, för att sedan under 2007 ta fram svar på 57 interpellationer och 2008 46 interpellationer. Antalet minskar därefter något, men är ändå jämförelsevis högt även under 2009–2011.

¹⁹⁴ Detta är Arbetsmarknadsdepartementet, broschyr från Regeringskansliet, Stockholm, 2010.

TABELL 3. ANTAL INTERPELLATIONER SOM RESPEKTIVE ENHET PÅ ARBETS-
MARKNADSDEPARTEMENTET HAR TAGIT FRAM SVAR TILL.

Enhet	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Arbetsmarknadsenheten (A)	(10)	54	46	29	39	16
Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö (ARM)	(14)	23	19	11	20	9
Analysenheten (AE) Sedan 2011 del av Arbetsmarknadsenheten	–	12	28	15	13	1
Enheten för diskrimineringsfrågor (DISK)	–	–	–	–	–	2
Enheten för integration och urban utveckling (IU)	–	–	–	–	–	1
Internationella enheten (IE)	–	–	–	–	–	1
Överlämnade till annat departement	–	7	2	5	3	1
Återtagna av interpellanten	–	4	–	5	1	–
Mottagna från annat departement	–	6	6	2	2	1

Departementet bildades 2007. Enheterna A och ARM låg tidigare på Näringsdepartementet, siffrorna för 2006 är således från Näringsdepartementet.

Källa: Arbetsmarknadsdepartementets registrator och Näringsdepartementets registrator.

Även när det gäller antalet skriftliga frågor är det Arbetsmarknadsenheten som tar emot störst antal. Enheten tog emot ett stort antal frågor även 2006, innan det nya departementet skapats. Antalet var sedan som högst under 2008 och 2009, för att sedan åter igen minska.

TABELL 4. ANTAL SKRIFTLIGA FRÅGOR SOM RESPEKTIVE ENHET PÅ ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET HAR TAGIT FRAM SVAR TILL.

Enhet	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Arbetsmarknadsenheten (A)	(54)	10	34	45	20	14
Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö (ARM)	(35)	4	25	22	12	7
Analysenheten (AE) sedan 2011 del av Arbetsmarknadsenheten	–	9	14	20	7	3
Enheten för diskrimineringsfrågor (DISK)	–	–	–	–	–	1
Enheten för integration och urban utveckling (IU)	–	–	–	–	–	1
Överlämnade till annat departement	–	7	4	2	2	2
Återtagna av frågeställaren	–	–	–	1	–	1
Mottagna från andra departement	–	2	4	5	3	6

Departementet bildades 2007. Enheterna A och ARM låg tidigare på Näringsdepartementet, siffrorna för 2006 är således från Näringsdepartementet.

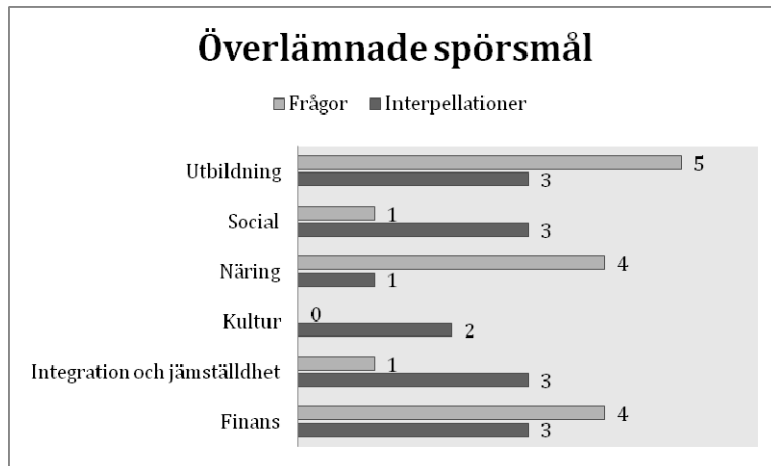
Källa: Arbetsmarknadsdepartementets registrator och Näringsdepartementets registrator.

Överlämnanden mellan Arbetsmarknadsdepartementet och andra departement

En annan omständighet som påverkar fördelningen av de svar som lämnas på interpellationerna och frågorna är de överlämnanden som sker i ganska betydande utsträckning av interpellationer och frågor som är ställda till ett visst statsråd, men besvaras av ett annat. Anledningen till överlämnandena är i huvudsak att Regeringskansliet bedömer att spørsmålet har skickats till fel statsråd, dvs. inte till det statsråd som ansvarar för frågan.

I de två tabellerna i avsnittet ovan framgår att 18 interpellationer och 17 skriftliga frågor var ställda till ett statsråd vid Arbetsmarknadsdepartementet, men rörde ett annat departements ansvarsområde. Arbetsmarknadsdepartementet har också mottagit 17 interpellationer och 20 skriftliga frågor som departementet ansvarar för, men som ursprungligen hade skickats till ett annat departement. Av de frågor som ställts till Arbetsmarknadsdepartementet, men som sedan överlämnades till det departement som ansvarar för frågan överlämnades flest till Utbildningsdepartementet, Näringsdepartementet och Finansdepartementet. Detta illustreras i diagrammet nedan:

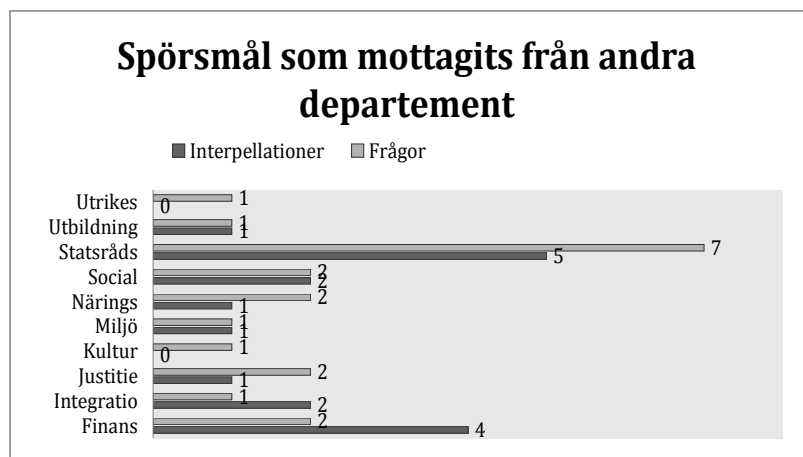
FIGUR 5. ANTAL FRÅGOR OCH INTERPELLATIONER SOM HAR ÖVERLÄMNATS FRÅN ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET TILL ANDRA DEPARTEMENT UNDER 2006 – 15 JUNI 2011.



Källa: Arbetsmarknadsdepartementets registrator.

Av de frågor som ligger inom Arbetsmarknadsdepartementets kompetensområde, men som ställts till statsråd vid andra departement och sedan överlämnats till Arbetsmarknadsdepartementet kommer flest spörsmål från Statsrådsberedningen. Det rör sig troligtvis om spörsmål som är ställda till statsministern, men som rör arbetsmarknadsrelaterade frågor. Utöver Statsrådsberedningen har Arbetsmarknadsdepartementet även mottagit ett antal interpellationer från Finansdepartementet och enstaka spörsmål från åtta andra departement. Detta illustreras i diagrammet nedan:

FIGUR 6. ANTAL FRÅGOR OCH INTERPELLATIONER SOM HAR ÖVERLÄMNATS TILL ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET FRÅN ANDRA DEPARTEMENT UNDER 2006 – 15 JUNI 2011.



Källa: Arbetsmarknadsdepartementets registrator.

Expeditionschefen på Arbetsmarknadsdepartementet säger att ”jag får ju väldigt mycket förfrågningar från andra departement som vill att vi ska ta över interpellationer. Det kommer några stycken i månaden som inte från början är ställda till något av våra statsråd, men som ska besvaras här”.¹⁹⁵ Det förekommer också att spörsmål överlämnas mellan statsråd på samma departement. Dessa överlämningar redovisas dock ej här, då de inte kan utläsas i departementets diarium. Hur överlämnanden hanteras och vad de innebär för Regeringskansliets arbete diskuteras utförligare i kapitel fyra.

Framtagandet av svar på Arbetsmarknadsdepartementet

Hur går då mer konkret framtagandet av svar på spörsmål till på Arbetsmarknadsdepartementet? Spörsmål kommer in till registrator och skickas sedan, om det gäller spörsmål till arbetsmarknadsministern, till statssekreterarens sekreterare och, om det gäller spörsmål till integrationsministern, till statsrådsassistenten. I inledningsskedet ställs också frågan ”är det här verkligen någonting som ska till oss?” och om så inte är fallet påbörjas en överlämning till ett annat departement. Respektive assistent skickar därefter spörsmålet till den enhet som ansvarar för området.¹⁹⁶ Det är också assistenterna som ser till att en tid för debatten bokas in, vilket diskuteras med staben på stabsmötena på måndagar och torsdagar.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

¹⁹⁶ Intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef, och Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

¹⁹⁷ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

När arbetsuppgiften har fördelats på en enhet, skriver en handläggare ett förslag till svar. Underlaget tas i huvudsak fram inom Regeringskansliet, även om det förekommer att tjänstemän ringer och frågar myndigheterna om fakta eller beställer statistik från dem.¹⁹⁸ När handläggarens svarsförslag är färdigt ska detta godkännas för delning av först enhetschefen och därefter av planeringschefen.¹⁹⁹ Innan förslaget skickas ut på delning godkänner även en politiskt sakkunnig svaret.²⁰⁰ Interpellationen föredras för statsrådet på en ordinarie beredning, medan frågesvaren, där tidsfristen är kortare, "får hanteras".²⁰¹

Den politiska staben vill ha det färdigberedda förslaget till interpellations-svar senast tre dagar innan debatten ska hållas för att hinna ta del av det, arbeta fram ett replikunderlag och göra en politisk bedömning av frågan. Om de politiskt sakkunniga vet att en interpellationsdebatt på ett komplicerat område ska hållas påbörjar de ibland förberedelserna av debattunderlaget redan innan interpellationssvaret är färdigberett. Underlaget levererar de till statsrådet en till två dagar innan debatten ska äga rum.²⁰² Det är de politiskt sakkunniga som ansvarar för framtagandet av svaren och debattunderlagen. Statssekreteraren är inte involverad. Är det en känslig fråga diskuterar de politiskt sakkunniga den direkt med statsrådet.²⁰³

Att statsrådet kommer in i processen i ett sent skede motiveras med att det är svårt att låta henne komma in tidigare i processen, eftersom det uppfattas som problematiskt att skicka ett förslag som statsrådet redan har godkänt på delning. Tjänstemännen menar att det normalt inte föranleder några problem att statsrådet är den sista som ser det tänkta svaret.²⁰⁴ Statssekreteraren påpekar dock att det har inträffat att ett svar har delats och att statsrådet först därefter insett att det delade svaret inte ligger i linje med hennes vilja: "Det är inte alldeles sällan som statsrådet har väldigt mycket egna synpunkter på formuleringen utav interpellationerna".²⁰⁵ För att undvika sådana situationer krävs att den politiska staben har god kännedom om hur statsrådet vill svara, så att de kan justera svaret redan före delning.²⁰⁶

Den ordning som beskrivits ovan finns även beskriven i en intern lathund som departementet utformat. Det stora antalet interpellationer till arbetsmarknadsministern på det nybildade departementet skapade ett "behov av att staga upp processen och utforma riktlinjer" för vad som händer när en interpellation

¹⁹⁸ Intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef, och Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

¹⁹⁹ Att denna arbetsuppgift ligger på en planeringschef framgår i departementets arbetsordning. Vanligen är det en uppgift som tillfaller expeditionschefen.

²⁰⁰ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

²⁰¹ Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

²⁰² Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

²⁰³ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

²⁰⁴ Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

²⁰⁵ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

²⁰⁶ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

kommer in och hur processen för framtagandet av svar ser ut.²⁰⁷ Efter regeringsombildningen 2010 finns två statsråd på departementet, vilket har komplicerat arbetet. Tjänstemännen eftersträvar att ha så lika rutiner som möjligt, men säger själva att ”det klaffar väl inte riktigt”.²⁰⁸

3.2.2 Näringsdepartementet

Näringsdepartementet är ett stort departement, som blev ett s.k. superdepartement i samband med departementssammanslagningarna 1998, men som sedan delades åter efter regeringsskiftet 2006.²⁰⁹ Våren 2011 har departementet ca 300 anställda, varav 20 är politiskt anställda. Fyra av dessa är statssekreterare. Det finns tre statsråd från två politiska partier vid departementet: departementschefen, näringsminister Maud Olofsson (c), infrastrukturminister Catharina Elmsäter-Svärd (m) och it- och regionminister Anna-Karin Hatt (c). Denna fallstudie är huvudsakligen avgränsad till departementschefen och partiledaren för Centerpartiet Maud Olofssons stab och hennes svar på interpellationer och skriftliga frågor.

Departementet har fem sekretariat och sju sakenheter.²¹⁰ Enheterna arbetar med frågor som rör energipolitik, it-politik, näringslivsutveckling, regional tillväxt, transporter och infrastruktur och turism.

Näringsdepartementets enheter och antalet svar

På Näringsdepartementet är det tydligt att frågor som rör trafik, transport och infrastruktur engagerar. Den enhet som numera heter Trafikenheten har tagit fram flest interpellationssvar under den senaste mandatperioden. Även Enheten för statligt ägande, som inte längre är placerad på Näringsdepartementet, har under ett par år fått många frågor. Tabellen som visar Näringsdepartementets enheter illustrerar även hur ett departement påverkas i en regeringsombildning:

²⁰⁷ Intervju med Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

²⁰⁸ Intervju med Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

²⁰⁹ För en diskussion om departementsindelning, se Persson, Thomas, *Normer eller nytta? Om de politiska drivkrafterna bakom Regeringskansliets departementsindelning*, Uppsala: Uppsala universitet, 2003.

²¹⁰ Detta är Näringsdepartementet, broschyr från Regeringskansliet, 2010.

TABELL 5. ANTAL BESVARADE INTERPELLATIONER SOM RESPEKTIVE ENHET PÅ NÄRINGSDEPARTEMENTET HAR TAGIT FRAM SVAR TILL.

Enhet	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Arbetsmarknadsenheten (A)	10					
Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö (ARM)	14					
Hållbar utveckling och basindustri (HUB)	4	3				
Jämställdhetsenheten (JÄM)	4					
Näringslivsfrågor (NL)	5					
Regional utveckling och turism (RUT)	4					
Administrativa enheten (ADM) heter idag KLS			1			
Energienheten (E)		13	12	8	13	5
Entreprenörskapsenheten (ENT) (delar av tidigare NL och RUT)		11	16	4	1	-
Forskning, innovation och näringsutveckling (FIN) (hette tidigare It, forskning och utveckling (ITFoU), även delar av HUB)	6	7	15	18	9	2
IT-politik (ITP)		9	12	8	8	6
Marknad och konkurrens (MK) (del av tidigare NL)		2	4	2	3	1
Regionalfrågor och turism (RT) (tidigare del av RUT)	1	10	14	10	4	1
Statligt ägande (SÅ)	14	35	21	16	7	-
Trafikenheten (TE)						
Tidigare Transportpolitiska enheten (TP), Infrastruktur-enheten (IR) och Transport-enheten (TR)	24	49	43	21	40	12
Överlämnade till annat departement	5	7	10	9	8	8
Återtagna av interpellanten	1	12	9	6	6	9
Mottagna från annat departement	6	13	13	8	4	6

Källa: Näringsdepartementets registrator. 2011 gäller interpellationer registrerade fram till 15 juni 2011.

Många av de enheter som fanns vid departementet 2006 flyttades därefter till andra departement, främst till Arbetsmarknadsdepartementet och det då nybildade nu nedlagda Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Vid regeringsombildningen 2011 flyttades Enheten för statligt ägande till Finansdepartementet. Det framgår också av tabellen att flera av de enheter som under hela

perioden funnits vid departementet har omorganiserats. Enheter har bytt namn, delats i flera eller slagits samman. Sakfrågor har flyttats mellan enheterna. Detta försvårar för en jämförande analys över tid. Ändå ger tabellen en viss insikt om vilka enheter som tar emot flest frågor.

Bilden av att det är trafik, transport och infrastrukturfrågor som dominerar frågorna till Näringsdepartementet stämmer även när det gäller skriftliga frågor. I tabellen nedan framgår att den enhet som ansvarar för dessa frågor får ta emot flest skriftliga frågor:

TABELL 6. ANTAL BESVARADE SKRIFTLIGA FRÅGOR SOM RESPEKTIVE ENHET
PÅ NÄRINGSDEPARTEMENTET HAR TAGIT FRAM SVAR TILL.

Enhet	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Arbetsmarknadsenheten (A)	54					
Administrativa enheten (ADM) heter idag KLS			1			
Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö (ARM)	35					
AU	4					
Energienheten (E)		25	27	15	18	8
Entreprenörskapsenheten (ENT) (delar av tidigare NL och RUT)	2	15	15	11	7	5
Forskning, innovation och näringsutveckling (FIN) (hette tidigare It, forskning och utveckling (ITFoU), även delar av HUB)		15	19	10	6	3
Hållbar utveckling och basindustri (HUB)	9	2	–	–	–	–
Infrastrukturenheten (IR)	70	69	33	15	–	–
It, forskning och utveckling (ITFoU)	20	2	–	–	–	–
IT-politik (ITP)		25	13	12	16	7
Jämställdhetsenheten (JÄM)	10		–	–	–	–
Marknad- och konkurrens (MK) (del av tidigare NL)	4	5	6	2	3	–
Näringslivsfrågor (NL)	38	2	–	–	–	–
Regionalfrågor och turism (RT) (tidigare del av RUT)		6	23	11	4	1
Regional utveckling och turism (RUT)	21	1	–	–	–	–
SAM		2	–	2	–	–
Statligt ägande (SÄ)	37	19	13	17	13	–
Trafikenheten (TE) Tidigare Transportpolitiska enheten (TP), Infrastrukturenheten (IR) och Transportenheten (TR)	1		2	1	75	33
Transportpolitiska enheten (TP)	70	5	–	–	–	–
Transportenheten (TR)	1	58	46	24	–	–
Överlämnade till annat departement	41	26	28	29	10	5
Återtagna av frågeställaren	1	1	2	1	1	0
Mottagna från annat departement	18	31	20	13	12	1

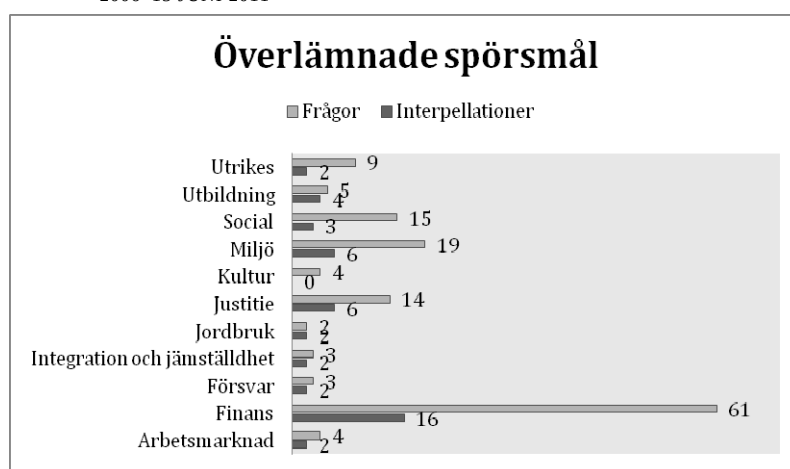
Källa: Näringsdepartementets registrator. 2011 gäller interpolationer registrerade fram till 15 juni 2011.

Överlämnanden mellan Näringsdepartementet och andra departement

I tabell 5 ovan framgår även att varje år rör mellan fem och tio av de interpellationer som ställdes till ett statsråd vid Näringsdepartementet ett annat departements ansvarsområde. De spörsmålen överlämnas då till ansvarigt statsråds departement. På samma sätt tar Näringsdepartementet varje år emot mellan fyra och 13 interpellationer från andra departement som ligger inom Näringsdepartementets kompetensområde. Även frågor överlämnas i betydande utsträckning. I tabell 6 framgår att Näringsdepartementet har överlämnat mellan fyra och 41 frågor varje år, och samtidigt mottagit mellan en och 31 frågor från andra departement.

I diagrammet nedan visas det antal spörsmål som har ställts till ett statsråd på Näringsdepartementet men som, eftersom de inte rör departementets ansvarsområden, har överlämnats till det departement som ansvarar för sakfrågan.

FIGUR 7. ANTAL FRÅGOR OCH INTERPELLATIONER SOM HAR ÖVERLÄMNATS FRÅN NÄRINGSDEPARTEMENTET TILL ANDRA DEPARTEMENT UNDER 2006–15 JUNI 2011



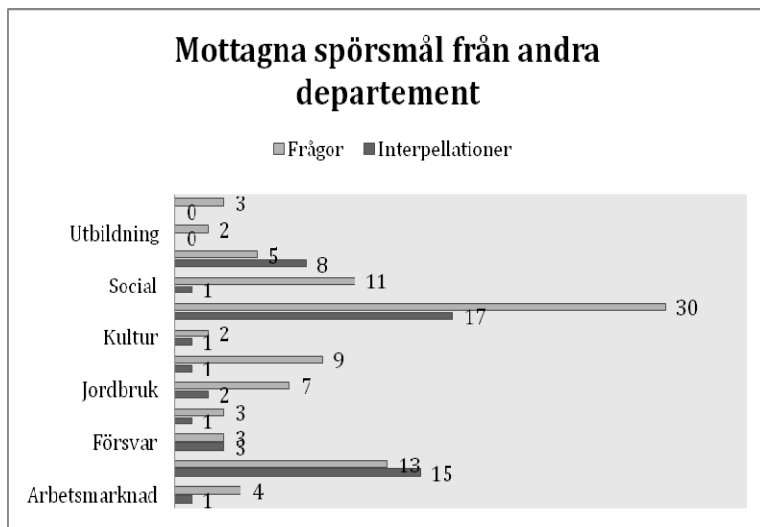
Källa: Näringsdepartementets registrator.

I diagrammet ovan framgår att en stor del av överlämnandet av spörsmål sker till Finansdepartementet. Därutöver sker flest överlämnanden av spörsmål från Näringsdepartementet till Justitiedepartementet, Miljödepartementet och Socialdepartementet. Det är således vanligast att den slutgiltiga mottagaren av de spörsmål som riksdagens kammarkansli felaktigt skickar till Näringsdepartementet finns på Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Miljödepartementet eller Socialdepartementet.

När det gäller vilka departement som överlämnar flest spörsmål till Näringsdepartementet utmärker sig Miljödepartementet. Miljödepartementet är det departement som överlämnar flest spörsmål till Näringsdepartementet. Även Finansdepartementet skickar många spörsmål vidare till Näringsdepar-

tementet. Från vilka departement Näringsdepartementet har mottagit spörsmål framgår i diagrammet nedan:

FIGUR 8. ANTAL FRÅGOR OCH INTERPELLATIONER SOM HAR ÖVERLÄMNATS TILL NÄRINGSDEPARTEMENTET FRÅN ANDRA DEPARTEMENT UNDER 2006–15 JUNI 2011.



Källa: Näringsdepartementets registrator.

Statsrådsberedningen överlämnar även jämförelsevis många interpellationer till Näringsdepartementet, men inte så många frågor. Sammantaget är Miljö- och Finansdepartementen de två departement som Näringsdepartementet oftast har överlämningsprocesser gentemot. Det förekommer också att spörsmål överlämnas mellan statsråd på samma departement. Dessa överlämningar redovisas dock ej här, då de inte kan utläsas i departementets diarium.

Framtagandet av svar på Näringsdepartementet

Hur går då framtagandet av svar till på Näringsdepartementet? Den ordning som arbetet följer för hantering av spörsmål är i huvudsak densamma för de tre statsråden på departementet.²¹¹ Den som tar emot frågan när den kommer in till departementet är en av assistenterna på rättssekretariatet. Assistenten stämmer av med stabschefen och har en dialog med expeditionschefen om huruvida frågan rör departementets ansvarsområde eller inte.²¹² Om frågan bedöms ha kommit till rätt statsråd skickas den till ansvarig enhet för utarbetande av ett svar. Om det är en interpellation är nästa steg för den politiska staben att hitta en tid för debatten.²¹³ Det är stabschefen som ansvarar för statsrådets kalender. Statsrådsassistenten utför det praktiska arbetet, medan stabschefen har ansvaret för innehållet och planeringen.

²¹¹ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

²¹² Intervju med Frank Nilsson, stabschef, Näringsdepartementet, 2011-06-13.

²¹³ Intervju med Frank Nilsson, stabschef, Näringsdepartementet, 2011-06-13.

Tjänstemannanivån tar i princip alltid fram ett förslag till svar och ett underlag till interpellationsdebatterna.²¹⁴ Utifrån tjänstemännens debattunderlag utarbetar de politiskt sakkunniga ett mer politiskt och retoriskt underlag.²¹⁵ Expeditionschefen menar att handläggarna ofta måste ta kontakt med myndigheter för att få fram underlag, inte minst på transportområdet där det ofta kan vara ganska detaljerade frågor som tangerar Trafikverkets arbete.²¹⁶ När handläggaren skrivit svaret och stämt av det med närmast berörda enheter på det egna departementet godkänner enhetschefen att svaret kan skickas vidare till den politiska nivån.²¹⁷

På Näringsdepartementet strävar den politiska staben efter att låta statsrådet ta del av utkastet till frågesvar och interpellationssvar redan *innan* de skickas ut på gemensam beredning eller delning. De politiskt sakkunniga stämmer således av med statsrådet redan i detta skede.²¹⁸ Först när den politiska staben har gett klartecken är det expeditionschefen, eller om denna inte har möjlighet, någon av rättscheferna, som genom sin underskrift godkänner att svaret delas.²¹⁹ Svaren föredras inte på veckoberedningen med statsrådet, utan avstämningen med statsrådet sker via en politiskt sakkunnig. Om spörsmålet rör ett för statsrådet nytt område kan det dock förekomma att en extra beredningstid bokas med statsrådet för att gå igenom frågan.²²⁰

Om svaret ändras som en följd av delningen stämmer den politiska staben åter av svaret med statsrådet, men annars kan svaret skickas direkt.²²¹ Frågesvaren förankras således två gånger hos den politiska ledningen, en gång inför delning och en gång för påskrift av det slutgiltiga svaret. Oftast sker förankringen av innehållet hos statsrådet även vid det första tillfället. Expeditionschefen understryker att det är en process som med nödvändighet tar en viss tid.²²²

3.2.3 Socialdepartementet

Socialdepartementet har ca 260 anställda varav ca 35 är politiskt anställda och 225 opolitiskt anställda tjänstemän.²²³ Det finns sex sakenheter, ett samordningskansli, en informationsenhet, en enhet för EU- och internationell samordning och en rättsfunktion. Departementet ansvarar för 56 statliga myndigheter, varav 21 är länsstyrelser samt sju statligt ägda bolag. Budgeten för

²¹⁴ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

²¹⁵ Intervju med Frank Nilsson, stabschef, Näringsdepartementet, 2011-06-13.

²¹⁶ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

²¹⁷ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef på Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

²¹⁸ Intervju med Frank Nilsson, stabschef, Näringsdepartementet, 2011-06-13.

²¹⁹ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

²²⁰ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

²²¹ Intervju med Frank Nilsson, stabschef, Näringsdepartementet, 2011-06-13.

²²² Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

²²³ *Det här är Socialdepartementet*, informationsmaterial, Regeringskansliet, S2011.001, publicerad 18 januari 2011, s. 2.

departementets utgiftsområden omfattar ca 295 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt en tredjedel av statsbudgeten.

Departementets internationella arbete är omfattande. Som exempel kan nämnas att EU:s ministerråd för sysselsättning och socialpolitik, hälsa och konsumentfrågor sammanträder ca fyra gånger per år. Att EU:s ministerråd för konkurrenskraft sammanträder två till tre gånger per halvår och att rådet för allmänna frågor sammanträder en gång i månaden. Därutöver träffas berörda ministrar ett par tre gånger per år under informella möten. Socialdepartementet representerar även Sverige inom Förenta nationerna (FN), Världshälsoorganisationen (WHO), Europarådet, Nordiska ministerrådet (NMR) och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och deltar i Internationella arbetsorganisationens (ILO) arbete.²²⁴

På departementet finns fyra statsråd: departementschef och socialminister Göran Hägglund (kd), civil- och bostadsminister Stefan Attefall (kd), barn- och äldreminister Maria Larsson (kd) och socialförsäkringsminister Ulf Kristersson (m). Varje statsråd har en statssekreterare och en politisk stab med politiskt sakkunniga och pressekreterare. Arbetet i departementschefens stab leds av en stabschef. I denna fallstudie berörs på politisk nivå främst departementschefen och partiledaren för Kristdemokraterna Göran Hägglunds stab och hans svar på interpellationer och skriftliga frågor.

Socialdepartementets enheter och antalet svar

Socialdepartementet har haft en strid ström av interpellationer att svara på och antalet har ökat med tiden. Under valåret 2010 besvarade departementet 61 interpellationer. I samband med regeringsombildningen 2010 fick departementet ytterligare ett statsråd, civil- och bostadsministern, och tre enheter som tidigare varit placerade på Finansdepartementet flyttades till Socialdepartementet. Under 2011 har departementet redan under första halvåret tagit emot 64 interpellationer, varav 17 beretts på någon av de tre nya enheterna.

²²⁴Det här är Socialdepartementet, informationsmaterial, Regeringskansliet, S2011.001, publicerad 18 januari 2011, s. 18 f.

TABELL 7. ANTAL INTERPELLATIONER SOM RESPEKTIVE ENHET PÅ SOCIALDEPARTEMENTET HAR TAGIT FRAM SVAR TILL.

Enhet	2006	2008	2009	2010	2011
Enheten för statlig förvaltning (SFÖ)	–	–	–	–	3
Enheten för plan-, bygg- och bostadsfrågor (PBB)	–	–	–	1	12
Enheten för statlig arbetsgivarpolitik (ESA)	–	–	–	–	2
Socialförsäkringsenheten (SF)	12	4	16	28	20
Enheten för familj och sociala tjänster (FST, före 2011 ST)	11	6	11	9	13
Enheten för folkhälsa och sjukvård (FS, före 2011 HS)	11	16	19	16	13
Folkhälsa, FH (delades 2011 upp, en del till FST och en del till FS)	15	2	7	7	
Rättsfunktionen (RU)	–	1	–	–	1
Totalt antal besvarade	49	29	53	61	64
Överlämnade till annat departement	3	1	3	4	5
Återtagna av interpellanten	2	1	1	5	1
Överlämnade inom departementet	3	1	3		
Mottagna från annat departement	2	3	2		
Oklart vilken enhet som berett svaret	2	–	–		

Siffror för 2007 saknas. Källa: Socialdepartementets registrator.

Här kan noteras att Socialförsäkringsenheten har fått ett ökat antal interpellationer, som högst 28 interpellationer under 2010. Detta sammanfaller med att regeringen genomfört förändringar i socialförsäkringssystemet. Även enheten för folkhälsa och sjukvård besvarar många interpellationer. När det gäller skriftliga frågor är det inte lika tydligt att interpellationer som rör socialförsäkringsområdet dominerar. I tabellen nedan framgår att flera av enheterna tar emot jämförbara antal skriftliga frågor:

TABELL 8. ANTAL SKRIFTLIGA FRÅGOR SOM RESPEKTIVE ENHET PÅ SOCIALDEPARTEMENTET HAR TAGIT FRAM SVAR TILL.

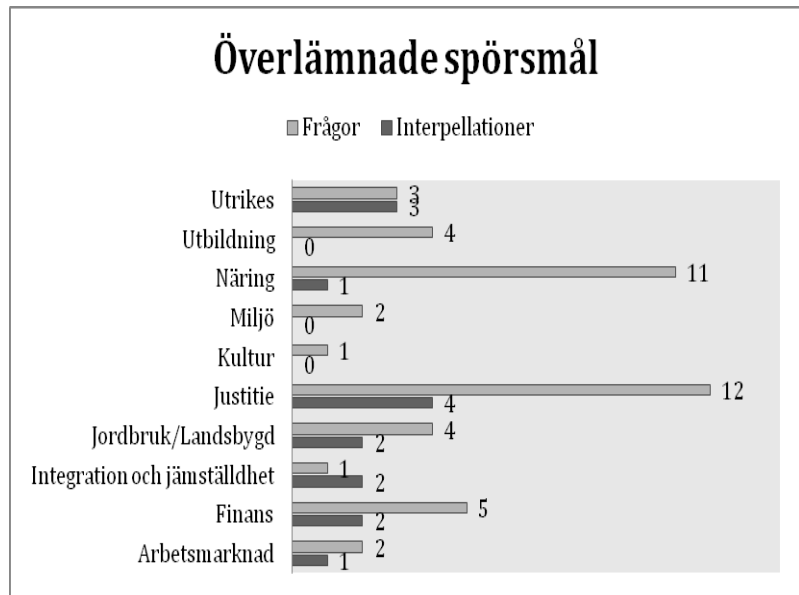
Enhet	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Enheten för statlig förvaltning (SFÖ)	–	–	–	–	–	2
Enheten för plan-, bygg- och bostadsfrågor (PBB)	–	–	–	–	–	5
Enheten för statlig arbetsgivarpolitik (ESA)	–	–	–	–	–	1
Socialförsäkringsenheten (SF)	29	49	14	36	32	16
Enheten för familj och sociala tjänster (FST, före 2011 ST)	46	43	15	28	17	13
Enheten för folkhälsa och sjukvård (FS, före 2011 HS)	46	74	16	42	25	17
Folkhälsa, FH (delades 2011 upp, en del till FST och en del till FS)	31	31	8	33	11	13
Rättsfunktionen (RU/RS)	–	–	–	–	1	1
EIS	–	–	–	–	1	–
Statsrådet	–	–	–	–	1	–
Totalt antal besvarade	160	211	53	139	88	55
Överlämnade till annat departement	14	15	1	5	2	8
Återtagna av frågeställaren/utgår/besvaras ej	1	0	0	0	1	0
Överlämnade inom departementet	9	20	6	8	7	6
Mottagna från annat departement	15	9	3	6	6	4
Oklart vilken enhet som berett svaret	3	–	–	–	–	–

Källa: Socialdepartementets registrator.

Överlämnanden mellan Socialdepartementet och andra departement

För Socialdepartementet sker överlämnanden av spörsmål främst till två andra departement: Näringsdepartementet och Justitiedepartementet. Det är i första hand skriftliga frågor som har överlämnats till dessa två departement. När det gäller interpellationer har flest överlämnats till Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet, men det rör sig om fyra respektive tre interpellationer under hela mandatperioden.

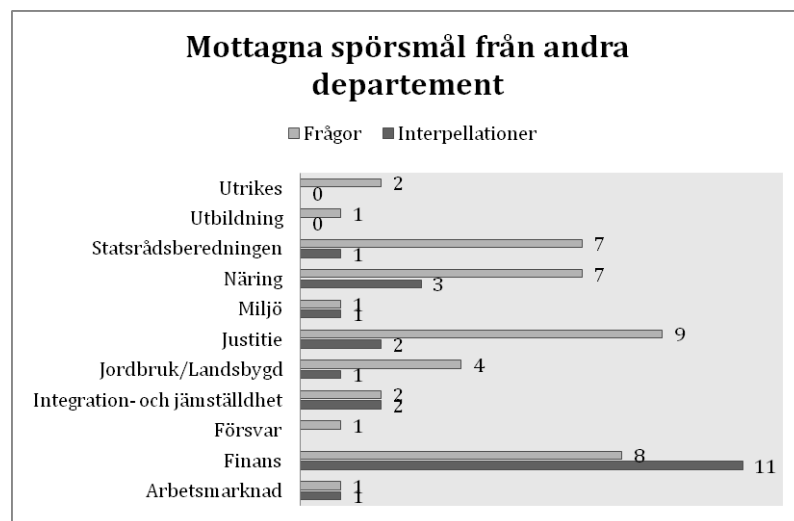
FIGUR 9. ANTAL FRÅGOR OCH INTERPELLATIONER SOM HAR ÖVERLÄMNATS FRÅN SOCIALDEPARTEMENTET TILL ANDRA DEPARTEMENT UNDER 2006–15 JUNI 2011, UTOM INTERPELLATIONER 2007 FÖR VILKET SIFFROR SAKNAS.



Källa: Socialdepartementets registrator.

När det gäller spörsmål som Socialdepartementet tar emot från andra departement kommer flest från Finansdepartementet, som utmärker sig när det gäller antalet mottagna interpellationer. Många skriftliga frågor har också mottagits från Justitiedepartementet, Näringsdepartementet och Statsrådsberedningen.

FIGUR 10. ANTAL FRÅGOR OCH INTERPELLATIONER SOM HAR MOTTAGITS PÅ SOCIALDEPARTEMENTET FRÅN ANDRA DEPARTEMENT UNDER 2006–15 JUNI 2011, UTOM INTERPELLATIONER 2007 FÖR VILKET SIFFROR SAKNAS.



Källa: Socialdepartementets registrator.

Socialdepartementets registrator har även noterat överlämningar mellan de olika statsråden på departementet i diariet. Det går således att få fram siffror även på interna överlämningar mellan Socialdepartementets statsråd. Under åren 2006–2011, förutom 2007, överlämnades tolv interpellationer internt på departementet. En av dessa överlämnades två gånger. Det var en interpellation om en kampanj om förebyggande insatser mot livmoderhalscancer (ip 2008/09:90) som inkom den 31 oktober. Denna var ursprungligen ställd till äldre- och folkhälsominister Maria Larsson, men överlämnades den 3 november till socialminister Göran Hägglund, för att sedan den 4 november återlämnas till Maria Larsson. Därutöver överlämnades även 56 skriftliga frågor internt på departementet under denna period. Även dessa överlämnanden kräver såväl diskussioner som en formell överlämningsprocess.

Framtagandet av svar på Socialdepartementet

På Socialdepartementet är det statssekreterarens assistent (t.ex. i Göran Hägglunds stab) eller statsrådets assistent (t.ex. i Maria Larssons stab) som tar emot spörsmålen och utgör ”slussen in”.²²⁵ Statssekreterarens assistent gör i samråd med rättssekreterariatet en bedömning av om det är statsrådets och departementets fråga eller inte. De spörsmål som bedöms tillhöra statsrådet ”lottas” ut till en handläggare som utarbetar ett svar. När en interpellation kommer till enheten framgår det även vilken dag interpellationen ska besva-

²²⁵ Intervju med Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet, 2011-05-26.

ras.²²⁶ Det finns handböcker på enheterna som beskriver hur framtagandet går till och hur ett svar ska vara utformat. Enheten bekräftar också att den har tagit emot frågan.²²⁷ För övriga påbörjas en överlämningsprocess.

Innan svaret delas med övriga departement gör den politiska staben vad statssekreteraren Karin Johansson kallar ”sign off”, dvs. någon i den politiska staben godkänner att svaret delas. Ansvar för godkännandet ligger i huvudsak på de politiskt sakkunniga, men vid knivigare frågeställningar överlämnar de politiskt sakkunniga godkännandet till statssekreteraren. I sådana fall är det också möjligt att redan i detta skede fråga statsrådet om dennes åsikt.²²⁸ Det delade och justerade svaret presenteras slutligen för statsrådet i samband med veckoberedningen.²²⁹ Även samordningskansliet har då gett sitt ”vidi”.²³⁰ Statsrådet har då läst förslaget till svar och presenterar eventuella synpunkter och justeringar som ska göras direkt över bordet.²³¹ I det skedet ska inte större förändringar i svaret behövas, utan svaret ska spegla regeringens linje i frågan.²³² Det har dock hänt att ett svar måste delas en gång till efter statsrådets förändringar, men det är inte särskilt vanligt förekommande.²³³ Den exakta arbetsfördelningen mellan politiskt anställda och tjänstemän är beroende av innehållet i spörsmålet. I de allra flesta fall rör spörsmålen sakfrågor, som hanteras ”från A till Ö” av tjänstemannaorganisationen.²³⁴ Inför interpellationsdebatterna utarbetar de politiskt sakkunniga även ytterligare underlag till debatten.²³⁵

3.2.4 Sammanfattning – framtagandet av svar vid tre departement

Framtagandet av svar på spörsmål från riksdagen hanterades på olika sätt på olika departement.²³⁶ De flesta steg i det arbete som framtagandet av svar innebär är dock gemensamma, även om de skiljer sig åt när det gäller vem som ansvarar för vad och i vilken ordning varje del av arbetet utförs. Figuren nedan beskriver de olika stegen i processen:

²²⁶ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

²²⁷ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

²²⁸ Intervju med Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet, 2011-05-26.

²²⁹ Intervju med Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet, 2011-05-26.

²³⁰ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

²³¹ Intervju med Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet, 2011-05-26.

²³² Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

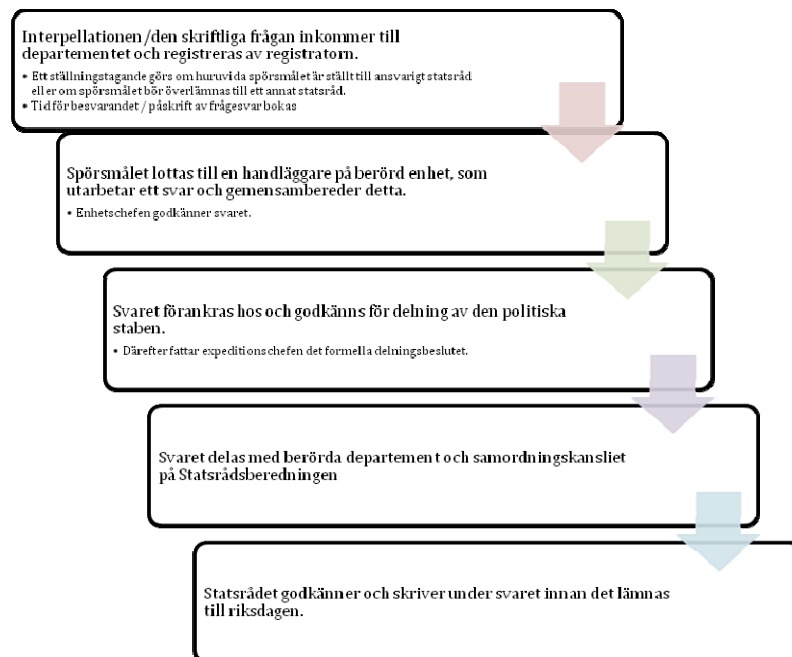
²³³ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

²³⁴ Intervju med Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet, 2011-05-26.

²³⁵ Intervju med Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet, 2011-05-26.

²³⁶ Se även Ullström, Anna, a.a., s. 179.

FIGUR 11. FÖRENKLAD BESKRIVNING AV DE OLIKA STEGEN I FRAMTAGANDET AV ETT FRÅGE- ELLER INTERPELLATIONSSVAR I REGERINGSKANSLIET.



Den ovan beskrivna processen ska klaras av inom ramen för de tidsramar som riksdagen har beslutat och samtidigt ska hänsyn tas till Regeringskansliets beredningsrutiner. För interpellationer används normal delningstid, dvs. fem arbetsdagar. För skriftliga frågor är den nedre gränsen satt till fem timmars delning.

I intervjuerna framkommer inte att det skulle ta särskilt mycket tid i anspråk att bereda svar på frågor och interpellationer i en koalitionsregering. I stället för att invänta en förhandling mellan de fyra partierna ges svaret att frågan bereds eller så försvagas skrivningarna så att det är lättare att komma överens. En statssekreterare menar dock att det ställer ökade krav på snabb hantering för att bli klar i tid.²³⁷ En planeringschef menar att samordningskansliet på Statsrådsberedningen, som är det kansli där de fyra partiernas intressen möts, inte utgör något större problem. Därifrån har departementet en överenskommelse om "tyst vidi", vilket innebär att om de inte får ett svar på ett svar som har delats inom tidsramen innebär det att svaret är godkänt. Fi-

²³⁷ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

nansdepartementets budgetavdelning däremot accepterar inte tyst vidi utan får jagas för att man ska få ett klart svar.²³⁸

²³⁸ Intervju med Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet 2011-05-16.

4 Frågeinstitutet och arbetsbelastningen i Regeringskansliet

4.1 Arbetsbelastningsbegreppet

I denna studie analyseras hur användandet av riksdagens frågeinstitut påverkar arbetsbelastningen i Regeringskansliet. Redan i mitten av 1950-talet framfördes synpunkter på frågeinstitutens konsekvenser för arbetsbelastningen i Regeringskansliet i en motion. Motionären fick medhåll av konstitutionsutskottet, som skrev att antalet interpellationer kunde påverka andra arbetsuppgifter negativt.²³⁹ Bremdal menar i sin avhandling om kontrollmakten att med hänvisning till antalet spörsmål som andra regeringar besvarar kan inte arbetsbelastningen för Regeringskansliet anses vara för stor.²⁴⁰ Det finns flera problem med Bremdals argumentation: dels har Bremdal inte studerat arbetsbelastningen i Regeringskansliet, dels är det inte möjligt att utan problematisering jämföra antalet spörsmål av olika form och karaktär mellan olika politiska system. Det är t.ex. rimligt att ta hänsyn till att det svenska dualistiska systemet inte medger att frågor ställs om ärenden som rör myndigheternas handläggning.

Arbetsbelastning är svårt att definiera och mäta. Det är ett begrepp som inom forskningen främst återfinns i studier som rör stress och efterverkningar som kan uppkomma vid hög mental arbetsbelastning under en lång tidsperiod.²⁴¹ Om det saknas förutsättningar för att utföra ett professionellt arbete, t.ex. beroende på underbemanning, uppstår känslor av otillräcklighet som bidrar till psykisk påfrestning. Detta tillsammans med andra påfrestningar, t.ex. stor arbetsmängd, otydliga förväntningar på arbetsinsats, nattarbete och ensamarbete kan leda till risker för ohälsa.

Vad är då *arbetsbelastning*? Frågan kan besvaras på olika sätt. Ett sätt är att definiera arbetsbelastning som de krav som ställs på de anställda. Med arbetsbelastning avses då i denna studie den mängd arbete som ska utföras av viss person eller anordning, i detta fall av de anställda i Regeringskansliet.²⁴² Definitionens användbarhet beror på om de anställda försöker möta alla krav eller inte, eftersom även krav som de anställda inte strävar efter att uppnå ingår. Ett rimligare sätt att definiera arbetsbelastning är därför att utgå från de anställdas subjektivt upplevda arbetsbelastning.²⁴³ Då inkluderas även individens förmåga och reaktion på arbetsuppgiften i definitionen. Detta innebär att

²³⁹ Bremdal, Patrik, a.a., s. 76.

²⁴⁰ Bremdal, Patrik, a.a., s. 94.

²⁴¹ Perski, Aleksander och Giorgio Grossi, "Behandling av långtidssjukskrivna med stressdiagnoser", *Läkartidningen*, 14:101, 2004.

²⁴² *Arbetsbelastning*. <http://www.ne.se/sve/arbetsbelastning>, Nationalencyklopedin, hämtad 2011-04-26.

²⁴³ Det finns också perspektiv som studerar arbetsbelastning genom att mäta hur anställda fysiskt reagerar, t.ex. kroppstemperatur, hjärtslag och liknande.

uppgiften att skriva ett interpellationssvar orsakar en högre belastning hos någon som aldrig skrivit ett sådant tidigare eller om frågeställningen rör ett för tjänstemannen nytt område. Denna typ av subjektiv upplevelse av mental arbetsbelastning hos den enskilda tjänstemannen kan mätas med hjälp av enkäter eller i intervjuer. Denna upplevda belastning speglar de krav som individen uppfattar i samband med en viss situation och uppgift, vilket i sig har en potentiell effekt på prestation och stressnivåer.²⁴⁴

4.2 Regeringskansliets medarbetarundersökningar

Regeringskansliet genomför med jämna mellanrum s.k. medarbetarundersökningar, där tjänstemännen bl.a. ombeds svara på frågor om stress och arbetsbelastning. Det undersökningarna visar är tjänstemännens subjektiva upplevelse av mental arbetsbelastning. Undersökningarna har utförts av olika företag och vilka frågor som ställts har varierat något över tid, varför en jämförelse över en längre tidsperiod inte alltid är möjlig.

TABELL 9: ANDEL TJÄNSTEMÄN (I PROCENT) SOM ANSER ATT RESPEKTIVE PÅSTÄENDE OM STRESS OCH ARBETSBELASTNING STÄMMER ELLER INTE STÄMMER.

	1997		1999		2001		2004	
	Stämmer	Stämmer ej	Stämmer	Stämmer ej	Stämmer	Stämmer ej	Stämmer	Stämmer ej
Jag är ofta alltför stressad i mitt arbete	46	32	53	24	47	28	31	41
Övertidsarbetet är inte större än jag klarar av	68	15	61	20	66	17	68	11
Jag är nöjd med den balans jag har mellan arbetsliv och privatliv	—	—	—	—	—	—	51	26

Källa: Regeringskansliets attitydundersökning 2004.

I tabellen ovan framgår att Regeringskansliets tjänstemän har en förhållandevis stressad tillvaro. 2004 kände 31 procent av tjänstemännen att de ofta är alltför stressade i sitt arbete. Samtidigt anser de flesta att de klarar övertidsarbetet. Elva procent tyckte dock 2004 att övertidsarbetet var större än de klara-

²⁴⁴ Schvaneveldt, Reid och Gomez, Rice, "Modeling mental workload", *International Journal of Cognitive Technology*, vol. 3 (1), 1998, s. 19–31.

de av och 26 procent av tjänstemännen var samma år inte nöjda med balansen mellan arbetsliv och privatliv. 2004 utökades frågeställningarna om arbetsbelastning till att även omfatta frågor om stress och oro:

TABELL 10. ANDEL TJÄNSTEMÄN (I PROCENT) SOM HAR STRESSYMPATOM ELLER KÄNNER ORO FÖR ATT INTE KLARA AV SITT ARBETE PÅ GRUND AV ARBETSBELASTNINGEN.

	Mycket eller ganska ofta	Ibland	Inte särskilt ofta/sällan/aldrig
Arbetet orsakar tydliga stressymptom såsom sömnproblem, ont i magen, huvudvärk eller motsvarande.	19	28	53
Känner oro för att inte klara av mitt arbete på grund av för hög arbetsbelastning.	13	54	32

Källa: Regeringskansliets attitydundersökning 2004.

I samma undersökning ställdes även frågan om hur ofta tjänstemännen drar in på luncherna, arbetar över eller tar med sig arbete hem på grund av att de har för mycket att göra. I tabellen nedan framgår att fyra procent av tjänstemännen drar in på luncher, arbetar över eller tar med sig arbete hem. Det är vanligare att chefstjänstemän gör det och vanligast är det på Försvarsdepartementet. Ovanligast är det bland tjänstemännen på förvaltningsavdelningen.

TABELL 11. ANDEL TJÄNSTEMÄN (I PROCENT) SOM DRAR IN PÅ LUNCHER, ARBETAR ÖVER ELLER TAR MED JOBB HEM PÅ GRUND AV ARBETSBELASTNING.

	Varje dag	Flera gångar i veck- an	Någon gång per vecka	Några gångar per månad	Sällan/aldrig
Tjänstemän som måste dra in på luncher, arbeta över eller ta med jobb hem på grund av arbetsbelastning	4	26	25	23	19

Källa: Regeringskansliets attitydundersökning 2004.

I tabellen framgår dock att mer än hälften av tjänstemännen flera gånger per vecka, eller någon gång per vecka, har så mycket att göra att de måste dra in på lunchen, arbeta över eller ta med sig jobb hem för att hinna med. Detta kan tolkas som ett tecken på att det 2004 var en förhållandevis hög arbetsbelastning på Regeringskansliets tjänstemän.

I undersökningen från 2004 ställs även frågan om tjänstemännen räknar med att arbeta kvar i Regeringskansliet och varför de som vill byta jobb vill

det. Sex procent av dem som ville byta jobb angav att det var för att minska övertidsarbetet och 15 procent för att minska stressen.

I undersökningen Medarbetare 08 ombads medarbetarna att gradera arbetsbelastningen över tid. För Regeringskansliet som helhet blev svaret att 59 procent av de 2 861 tjänstemän som besvarat enkäten instämde helt eller delvis i att de har en rimlig arbetsbelastning över tid. 30 procent av tjänstemännen tog dock helt eller delvis avstånd från att de har en rimlig arbetsbelastning över tid.²⁴⁵

TABELL 12. ANDEL TJÄNSTEMÄN (I PROCENT) SOM ANSER ATT DE HAR EN RIMLIG ARBETSBELASTNING ÖVER TID.

2008	Instämmer helt	Instämmer delvis	Tar delvis avstånd	Tar helt avstånd
Rimlig arbetsbelastning över tid	19	40	20	10

Källa: Medarbetare 08.

Det är i undersökningen få avvikelser mellan olika grupper av medarbetare. Medarbetare med personalansvar (36 procent tar avstånd), mellan tre och fem års anställning (36 procent tar avstånd), i lägre medelåldern, 36–50 år, (32 procent tar avstånd) är de grupper som signifikant avviker från det samlade omdömet.²⁴⁶

²⁴⁵ *Medarbetare 08*, rapport Jordbruksdepartementet, Regeringskansliet, hösten 2008, P0937, SRS Research AB, dnr Jo 2008/3962/SAU, s. 9 och 13. Svarsfrekvensen framgår på s. 6. 1 procent svarade att de ej vet eller att det ej är aktuellt.

²⁴⁶ *Medarbetare 08*, rapport Jordbruksdepartementet, Regeringskansliet, hösten 2008, P0937, SRS Research AB, dnr Jo 2008/3962/SAU, s. 13.

TABELL 13. ANDEL TJÄNSTEMÄN I PROCENT SOM ANSER ATT DE HAR EN RIM-
LIG ARBETSBELASTNING ÖVER TID. + OCH – ANGER OM VÄRDET
AVVIKER SIGNIFIKANT FRÅN MEDELVÄRDET.

Del av	Tot	Kön	Ålder			Barn		Anställningstid			Personalansvar		
medarbe- tarna						– 12 år							
	Alla	Man	Kvin- na	–35 år	36–50 år	51 + år	Ja	Nej	<3	3–5	6 +	Ja	Nej
Antal													
medarbe- tare	2816	1055	1668	570	1355	795	1022	1689	727	376	1616	332	2355
Instäm- mer	59	57	60	59	57	63+	58	60	60	55	59	54	60
Instäm- mer helt	19	21	19	23+	18	19	20	20	24+	16	18	18	20
Instäm- mer delvis	40	36-	41	36	38	44+	38	40	36	39	41	36	40
Varken eller	10	12	9	10	10	12	10	11	10	9	11	10	11
Tar avstånd delvis	20	20	20	20	21	17	21	19	20	23	19	23	19
Tar avstånd helt	10	9	10	10	11	8	11	10	8	13	10	13	9
Tar avstånd	30	29	30	30	32+	25-	32	28	28	36+	29	36+	29
Medel- värde	3,4	3,4	3,4	3,4	3,3	3,5	3,4	3,4	3,5	3,2	3,4	3,2	3,4
Stan- dardav- vikelse	1,28	1,28	1,28	1,31	1,30	1,21	1,30	1,26	1,28	1,31	1,27	1,34	1,27
Vet ej/Ej aktuellt	1	1	1	1	1	0	1	1	2+	-	0-	-	1

Källa: Medarbetare 08.

I undersökningen har även frågan ställts om medarbetarna har möjlighet till återhämtning i sitt arbete. 54 procent instämmer i påståendet, medan 31 procent tar avstånd. Handläggare och medarbetare med personalansvar, dvs. chefstjänstemän, avviker genom att i signifikant högre grad ta avstånd från påståendet. Detta framgår i tabellen nedan:

TABELL 14. ANDEL TJÄNSTEMÄN I PROCENT SOM ANSER ATT DE HAR MÖJLIGHET TILL ÅTERHÅMTNING I ARBETET. + OCH – ANGER OM VÄRDET AVVIKER SIGNIFIKANT FRÅN MEDELVÄRDET. KÄLLA: MEDARBETARE 08.

Del av medarbetarna	Tot	Kön		Ålder			Barn – 12 år		Anställningstid			Personalansvar	
	Alla	Man	Kvinna	–35 år	36–50 år	51 + år	Ja	Nej	<3	3–5	6 +	Ja	Nej
Antal medarbetare	2816	1055	1668	570	1355	795	1022	1689	727	376	1616	332	2355
Instämmer	54	55	54	56	52	57	52	56	58+	49-	54	50	55
Varken eller	14	15	13	14	13	15	14	14	13	16	14	12	14
Tar avstånd	31	30	33	29	34+	26-	33	29	27-	35	32	37+	30

Sammantaget framkommer en bild av att arbetsbelastningen i Regeringskansliet generellt är förhållandevis hög. De som tycks ha högst arbetsbelastning är personer med personalansvar, främst chefer och personer som har arbetat i Regeringskansliet under en längre tid.

4.3 Tid – en bristvara

Relaterat till arbetsbelastningen är tid, både hur mycket tid som sammantaget tas i anspråk för att utföra ett arbete och inom vilka tidsramar arbetet ska utföras. Som Herbert Döring skriver: "Not only is time in short supply in absolute terms, control of the finite time table also forms an important part of the notion of overall agenda control [...]."²⁴⁷ Användningen av riksdagens frågeinstitut påverkar regeringens och Regeringskansliets tid på flera sätt. Dels tas tjänstemännens och de politiskt anställdas tid i anspråk för arbetet med att skriva och bereda svaren och förbereda underlag för debatten, dels tas statsrådets tid i anspråk för att läsa svaren, förbereda sig inför debatter och frågestunder och delta i själva debatterna och frågestunderna. Därutöver påverkar ramarna för besvarandet av frågorna, dvs. *när* arbetet måste utföras och *i vilken takt*.

4.3.1 Statsrådets närvaro i kammaren

Statsråden närvarar i kammaren för att svara på muntliga frågor vid en muntlig frågestund var femte vecka och för att besvara och debattera interpellationer. De muntliga frågestunderna tar en timme i anspråk var femte vecka.²⁴⁸

²⁴⁷ Döring, Herbert, "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda", i Döring, Herbert (red.), *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim: University of Mannheim, s. 223.

²⁴⁸ Statsministerns frågestund är 45 min.

Hur mycket tid interpellationerna tar i anspråk är däremot svårare att beräkna. Statsrådet får först ordet i sex minuter. Därefter får interpellanten och övriga talare ordet i fyra minuter var. I en andra omgång får statsrådet och interpellanten tala i fyra minuter var och övriga talare i två minuter. I en tredje omgång har statsrådet rätt att tala i fyra minuter och interpellanten i två. Statsrådet får till sist en slutreplik på högst två minuter. Sammantaget innebär detta att en interpellationsdebatt där endast statsrådet och interpellanten deltar kan ta maximalt 26 minuter. För varje ytterligare deltagare i debatten tillkommer sex minuter. Idag finns åtta partier representerade i riksdagen. Om samtliga partier deltar i interpellationsdebatten innebär det således att det tar ytterligare 36 minuter (statsrådets parti och interpellantens parti borträknat). Sammantaget blir det 62 minuter, dvs. cirka en timme. Det är dock inte helt ovanligt att längre debattid bokas för en interpellation. En av statssekreterarna säger också att ”ministern kan ju ha en halv dag i talarstolen”.²⁴⁹ En av de politiskt sakkunniga menar också att tiden i kammaren gör att det är ”svårt hitta någon tid alls till utåtriktat arbete”.²⁵⁰ Hans statsråd hade då tolv interpellationer som ännu inte var debatterade.²⁵¹

I denna tid är dock endast den faktiska debattiden som kan utnyttjas i kammaren inräknad. Därutöver tillkommer exempelvis den tid som statsrådet behöver för att läsa in sig inför debatten. Detsamma gäller för de muntliga frågestunderna. För båda tillkommer även den tid som Regeringskansliet ägnar åt att skriva svar och förbereda underlag.

4.3.2 Beredningstid för spörsmål

I tabellen nedan framgår hur stor del av arbetstiden tjänstemän på olika departement använder till olika riksdagsärenden. I dessa ingår förutom svar på spörsmål även propositioner och skrivelser, som rimligen tar mer tid i anspråk att utarbeta och bereda.

TABELL 15. HUR STOR DEL AV DIN TID ÄGNAR DU ÅT RIKSDAGSÄRENDEN?

	Ju	UD	Fö	S	Fi	U	Jo	Ku	M	N
Stor del	47	26	60	59	60	62	51	44	50	51
Liten del	41	53	33	35	33	30	47	48	44	44
Ingen tid alls	12	21	7	6	8	8	2	9	6	6

Källa: Reko-enkäten 2004.

Det departement som tydligast urskiljer sig är Utrikesdepartementet, där majoriteten av tjänstemännen endast ägnar en liten del av arbetet åt riksdagsfrågor (utlandsmyndigheternas tjänstemän är ej inkluderade). Det kan också vara intressant vilka tjänstemän som arbetar mest med riksdagsärenden. I

²⁴⁹ Intervju med Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet, 2011-05-26.

²⁵⁰ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

²⁵¹ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

tabellen nedan, med data från Reko-enkäten 2004, framgår att rättsassessorer, rättsakkunniga och expeditions- och rättschefer arbetar mycket med riksdagsärenden, medan ambassadörer och ämnessakkunniga endast gör det i mindre utsträckning.

TABELL 16. HUR STOR DEL AV DIN TID ÄGNAR DU ÅT RIKSDAGSÄRENDEN?

	Exp. och rätts- chef	Äm- nes- sak- kun- nig	Dep. råd	Dep. sekr	Kans- liråd	Ämnes- råd	Am- bas- sa- dör	Rätts- sak- kun- nig	Rätts- asses- sor
Stor del	78	35	48	41	47	52	0	82	92
Liten del	22	48	42	43	41	43	46	18	8
Ingen tid alls	0	17	10	16	12	5	54	0	0

Källa: Reko-enkäten 2004.

Hur mycket tid tar det för Regeringskansliet att utarbeta ett svar på ett spörsmål? Statsrådsberedningen menar att det som regel sammantaget tar mellan två och 16 timmar att utarbeta ett svar på en skriftlig fråga, om arbetet med delning och ”annan beredning” inte inkluderas.²⁵² Tillkommer gör mellan 30 minuter och tre timmars arbete som den politiska staben lägger ned på de skriftliga frågorna. För interpellationer menar Statsrådsberedningen att motsvarande arbete tar mellan två och 40 timmar.²⁵³ Därtill kommer mellan en och fem timmars arbete som den politiska staben lägger ned på interpellationssvaret och underlaget till debatten. En expeditionschef säger att arbetet med svar på spörsmål tar mycket tid i anspråk:

Visst tar det tid. Jag menar det är ju helt klart. Vi har tittat på hur mycket tid man har lagt ner i genomsnitt. På nio riksdagsfrågor och sju interpellationer. Det är väldigt många timmar som man lägger ner. 5,4 timmar var det på en interpellation och 6,8 timmar på en riksdagsfråga. Det är rent konkret arbete. Och de politiskt sakkunniga lägger ner 1,8 timmar.²⁵⁴

Expeditionschefen exemplifierar här med hur många timmar det i genomsnitt tar att ta fram svar på det egna departementet. En enhetschef på samma departement säger

Det är några årsarbetskrafter som vi lägger ner på det här. Det är inte bara 10 procent av en årsarbetskraft, utan jag har årsarbetskrafter som är syster-satta enbart med det här. Inte heltid för en och samma person, men totalt sett. Det är en kärnarbetsuppgift.²⁵⁵

²⁵² SB 2011/2548, *Utvärdering av riksdagens frågeinstitut*, 2011-05-06.

²⁵³ SB 2011/2548, *Utvärdering av riksdagens frågeinstitut*, 2011-05-06.

²⁵⁴ Intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

²⁵⁵ Intervju med Anders Kessling, enhetschef på Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07.

Tiden kan variera beroende på frågornas karaktär. En stabschef menar att de gånger det kräver mycket tid från den politiska staben är när frågorna kräver hög detaljeringsgrad i svaret eller är väldigt svåra tekniskt.²⁵⁶

Till detta kommer den tid som övriga departement lägger ned för att läsa svarsförslagen och göra ändringar i dem under gemensam beredning och delning. Statsrådsberedningen menar att mellan en och fem enheter vanligen involveras i den gemensamma beredningen, men ibland betydligt fler.²⁵⁷

Inför den muntliga frågestunden ägnar de inblandade tjänstemännen mellan två och 30 timmar till att ta fram underlag.²⁵⁸ Inför statsministerns frågestund ägnar de politiskt anställda sammantaget mellan tio minuter och två timmar åt att ta fram underlag och de politiskt anställda på Statsrådsberedningen mellan 16 och 24 timmar.²⁵⁹

Näringsdepartementets expeditiönschef beskriver arbetet med att ta fram svar på skriftliga frågor och interpellationer som intensivt, tidspressat och i vissa fall ganska komplicerat. Han menar att även om det kan framstå som en enkel uppgift är det förhållandevis krävande att på den korta tid som står till buds få fram ett underlag.²⁶⁰ Jag återkommer till tidsramarnas betydelse för arbetsbelastningen nedan.

4.4 De olika frågeinstituten och arbetsbelastningen

4.4.1 Rätt fråga på rätt bord – om överlämnanden till annat statsråd

Innan arbetet med att besvara spørsmål ska påbörjas, avgörs vem som ska besvara frågan. Tjänstemännen måste således förvissa sig om att ”det ärende man har fått på sitt bord har kommit rätt”.²⁶¹ Utgångspunkten är de s.k. paragraf 5-förordnandena, som talar om hur arbetsfördelningen mellan statsråden ser ut.²⁶² Det är genom sådana förordnanden som respektive statsråds portfölj och arbetsfördelningen i Regeringskansliet skapas. Statsråden och även de olika departementen och enheterna i Regeringskansliet är noggranna med att endast åta sig arbetsuppgifter som ligger inom ramen för de egna arbetsuppgifterna.

I normalfallet är spørsmål ställda till det statsråd som ansvarar för frågan och skickade direkt till rätt departement. Då kan arbetet med att ta fram ett svar påbörjas omedelbart. Det är dock inte helt ovanligt att den som först tar

²⁵⁶ Intervju med Frank Nilsson, stabschef på Näringsdepartementet, 2011-06-13.

²⁵⁷ SB 2011/2548, *Utvärdering av riksdagens frågeinstitut*, 2011-05-06.

²⁵⁸ SB 2011/2548, *Utvärdering av riksdagens frågeinstitut*, 2011-05-06.

²⁵⁹ SB 2011/2548, *Utvärdering av riksdagens frågeinstitut*, 2011-05-06.

²⁶⁰ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditiönschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

²⁶¹ *Gula boken*, Ds 1998:39, s. 19.

²⁶² RF 7 kap. 5 § Vid ett regeringssammanträde är departementschefen föredragande i de ärenden som hör till hans eller hennes departement. Statsministern kan dock förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden, som hör till ett visst departement, ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen. Lag (2010:1408).

emot ett spörsmål bedömer att frågeställningarna inte ligger inom statsrådets ansvarsområde. I de fallen görs en gemensam bedömning på departementet om huruvida statsrådet bör svara eller ej. I den bedömningen deltar vanligen såväl en representant från den politiska staben (stabschefen eller statssekreteraren) som närmast berörd enhetschef och expeditiionschefen. Om den samlade bedömningen är att statsrådet ej bör besvara spörsmålet påbörjas en process för att få det överlämnat till ett annat statsråd.

Varje spörsmål som hamnar hos ”fel” statsråd genererar arbete.²⁶³ Det är även viktigt att understryka att statistiken som visar antalet överlämnade spörsmål inte inkluderar spörsmål där ett överlämnande har diskuterats, men där processen resulterat i att inget överlämnande har genomförts. Det är därför rimligt att anta att denna typ av diskussioner tar mer resurser i anspråk än vad som går att utläsa av statistik på antal överlämningar.

I de fall som tjänstemännen på ett departement bedömer att ett spörsmål ligger utanför statsrådets ansvarsområde påbörjas ett arbete för att överlämna spörsmålet till ett annat statsråd. För att så ska ske krävs att departementet kommer överens med det mottagande departementet om överlämning. Medan det för vissa spörsmål är uppenbart att de har ställts till ett annat statsråd än det som ansvarar för sakområdet är det i andra fall mer komplicerade avvägningsfrågor. Planeringschefen på Arbetsmarknadsdepartementet menar att det också är svårt att flytta frågor som en gång har hamnat på ett ställe, oavsett vad de handlat om.²⁶⁴

Överenskommelsen sker vanligen mellan departementens expeditiionschefer, men diskussioner förekommer även mellan berörda enhetschefer och ibland lyfts frågan även till den politiska ledningen. Det är slutligen expeditiionschefen som sköter diskussionen och det formella överlämnandet.²⁶⁵ En expeditiionschef menar att de inte sällan hissar frågor om överlämnanden till statssekreterarna, och ibland har till och med Statsrådsberedningen fått avgöra vem som ska svara på spörsmål.²⁶⁶ Processen kan i sin helhet ta ett par dagar i anspråk.²⁶⁷ Överlämnandet beskrivs av en enhetschef som ”bökgig”²⁶⁸ och av en expeditiionschef som en ”knölig process”:

Eftersom det är brådsakande, man måste få tag i rätt personer, är det en ganska knölig process tycker jag. [...] Igår kom det in en [interpellation] till landsbygd. Den var inte knölig, det var bara att de hörde av sig till mig. Men de ska få tag i mig och jag ska prata med enhetschefen. Stämma av. Jag tyckte det var klart att vi skulle ta den, men jag ville ändå stämma av med enhetschefen. Jag måste stämma av med någon som har sakkunskapen, som kan säga

²⁶³ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditiionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

²⁶⁴ Intervju med Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

²⁶⁵ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

²⁶⁶ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditiionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

²⁶⁷ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

²⁶⁸ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

nej, men det här är en annan abrovinkel på frågan än den vi har. De där skärningarna ser inte jag i vardagen, utan de brottas ju enheterna med. Och det där kan ta, nu gick det här fort, men jag menar ibland har vi hållit på länge. Det har fått bollats. Man har försökt på enhetschefsnivå att komma överens och jag försöker med min motsvarighet. Ibland blir det en politisk fråga om vem som egentligen ansvarar för den här frågan.²⁶⁹

Ytterligare en expeditionschef beskriver att just bedömningen av vem som ska svara på ett spörsmål är en tidskrävande process:

Det tar tid att utreda det. Oftast sätter man sig på enheterna och diskuterar det tjänstemän emellan, mellan de olika departementen. Sedan är det expeditionscheferna som får avgöra var det hamnar. Jag tycker ändå att det tar en viss tid att hålla på med det där. Och det är svårt. Ofta är det avvägningsfrågor. Man tittar i förordnandena och ser att här är det den. Och här har vi till och med internt problem med vem som ska ta det mellan våra statsråd. För de går i varandra rätt mycket ansvarsområdena.²⁷⁰

Olika politiska ledningar kan också vara oense om inom vems ansvarsområde en frågeställning hör hemma.²⁷¹ En av statssekreterarna talar om överlämningsprocessen som en ”svarte petter-lek”, men påpekar att motsatsen, där andra statsråd som ”tycker att de mycket väl skulle kunna tänka till om mitt statsråds portfölj” vill svara på ett spörsmål.”²⁷² Beroende på spörsmålets innehåll kan det således bli konflikt om vem som ska besvara det på grund av att flera statsråd vill besvara eller att inget statsråd vill besvara frågorna.²⁷³

Tjänstemän på samtliga tre departement i undersökningen understryker att det läggs ned väldigt mycket arbete på att avgöra vem som äger en fråga. Det innebär att tiden rullar iväg och handläggningstiden blir kortare och kortare för den tjänsteman som ska skriva svaret.²⁷⁴ När det gäller skriftliga frågor är det i princip omöjligt att hinna om man inte omgående kommer överens om vem som ska svara.²⁷⁵ Flera tjänstemän upplever att den process i vilken det avgörs vem som ska besvara en fråga kan påverka om svaret lämnas i tid.²⁷⁶

Det finns olika skäl till att spörsmål hamnar hos ett statsråd men besvaras av ett annat. Det kan vara spörsmål som rör *nya områden*, eller uppmärksammar en fråga ur ett *nytt perspektiv* som inte helt naturligt rymms inom det tänkta svarande statsrådets ansvarsområde. Att besvara spörsmålet skulle då

²⁶⁹ Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef, 2011-05-13.

²⁷⁰ Intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

²⁷¹ Intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef, och Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

²⁷² Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

²⁷³ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

²⁷⁴ Intervju med Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

²⁷⁵ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

²⁷⁶ Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07 och intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

innebära att statsrådet klev in på ett nytt område.²⁷⁷ Ibland handlar det om att *områden går in i varandra*, exempelvis frågor som rör gränslandet mellan social- och arbetslöshetsförsäkring.

Regeringsombildningar eller *förändringar i statsrådets portföljer* föranleder att frågor hamnar fel. Ofta fortsätter riksdagen att ställa frågan till ett statsråd vid det departement som tidigare har ansvarat för frågan, även när det gått förhållandevis lång tid sedan förändringen genomfördes.²⁷⁸ Ett exempel från intervjuundersökningen är att Maud Olofsson länge hade ansvar för statliga bolag som Vattenfall. Nästan ett år efter det att ansvaret övergått till Finansdepartementet ställdes frågor om bolaget till Näringsdepartementet. I det fallet är inte det svåra att avgöra vem som ska svara på ett spörsmål, men det krävs ändå kontakter och ett formellt beslut om att lämna över.²⁷⁹ Att en fråga hamnar hos vad som i Regeringskansliet uppfattas som ”fel” statsråd kan också vara en konsekvens av att en riksdagsledamot försöker sätta fokus på en aspekt av en sakfråga och ”frågeställaren vänder sig [därför] medvetet till så att säga fel statsråd”.²⁸⁰

Ett annat exempel är interpellation 2010/11:3 Sverige och ungdomsarbetslösheten i Norden som lämnades till Utrikesdepartementet. Interpellationen var ställd till det då nytilträdde statsrådet Ulf Kristersson, som inte har ansvar för vare sig ungdomsarbetslöshetsfrågor eller Nordenfrågor. Under 2011 tog Socialdepartementet emot fyra interpellationer från Finansdepartementet: interpellation 2010/11:428 Initiativ i regionfrågan, interpellation 2010/11:308 Brist på bostäder som flaskhals för tillväxt, interpellation 2010/11:194 Ökad barnfattigdom och ojämlikhet och interpellation 2010/11:147 Pensionssystemet för scenkonsten. De interpellationer som felaktigt hamnat på Finansdepartementet rör frågor som tidigare har legat där, men som i samband med regeringsombildningen flyttades till Socialdepartementet. Det tycks således vara så att kammarkansliet inte har uppdaterat sin information om hur statsrådsportföljerna ser ut eller om vilket statsråd som ansvarar för vilka frågor.

Spörsmål kan också vara *otydligt formulerade*, varför tjänstemännen i Regeringskansliet måste tolka vad avsikten med frågan är.²⁸¹ Det är inte alltid en helt enkel bedömning att göra, t.ex. om en fråga är en jordbruksfråga eller en upphandlingsfråga. En enhetschef menar att det kunde vara lämpligt att fundera på hur frågorna formuleras. Även om det inte är något stort problem skulle en större tydlighet i själva frågeformuleringarna kunna underlätta arbetet i Regeringskansliet.²⁸²

²⁷⁷ Intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef, och Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

²⁷⁸ Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef, Socialdepartementet, 2011-05-13.

²⁷⁹ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25. Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24. Molander exemplifierade med att Kristersson antogs vara Nordenminister länge fast han aldrig varit det.

²⁸⁰ Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef, Socialdepartementet, 2011-05-13.

²⁸¹ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

²⁸² Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

Att riksdagsledamöter ställer frågor till ett stort antal statsråd där bakgrundsformuleringen är identisk, men själva frågeställningen varierar något, skapar diskussioner om hur besvarandet av dessa ska hanteras i Regeringskansliet. Det kan exempelvis handla om hur statsrådet arbetar för jämställdhet, mot diskriminering eller för att främja företagande på sitt ansvarsområde. Regeringskansliet måste då bedöma om respektive statsråd ska besvara sin fråga eller om det statsråd som är ansvarigt för den bakomliggande huvudfrågeställningen ska besvara samtliga frågor. En expeditionschef menar att diskussionen i sig tar timmar av funderingar och diskussioner för tjänstemännen på de inblandade departementen.²⁸³ En intressant fråga i sammanhanget är vem som ska kontrollera vem med hjälp av frågeinstitutet? Är det enskilda riksdagsledamöter som ska kontrollera enskilda statsråds arbete eller är det snarare riksdagen som institution som med frågeinstitutets hjälp ska kontrollera regeringen som kollektiv? I Regeringskansliet är utgångspunkten att regeringen fattar beslut kollektivt.²⁸⁴ Svaren på skriftliga frågor och interpellationer är således att betrakta som hela regeringens gemensamma svar. En ledamot som ställer samma fråga till samtliga statsråd kan således endast förvänta sig att få regeringens svar.²⁸⁵ En expeditionschef menar att det ibland känns som om tanken är att spela ut olika statsråd mot varandra, vilket inte ska kunna hända om Regeringskansliets beredningsprocess fungerar.²⁸⁶

Det förekommer också att ett och samma spörsmål innehåller ett *flertal frågeställningar som rör olika statsråds ansvarsområden*. Även detta komplicerar arbetet i Regeringskansliet, eftersom det då kan vara svårt att avgöra vilket statsråd som bör svara på frågan och vilket departement och vilken enhet som bör ta huvudansvaret för att bereda svaret. En enhetschef lyfter fram att det skulle vara bättre att dela upp frågorna i flera enskilda frågor istället för att ha ett antal skilda frågeställningar inom ramen för samma spörsmål.²⁸⁷ Frågorna bereds ändå gemensamt, men diskussionen om vem som bör svara skulle kunna undvikas på det sättet. Departementen vet att det är ont om tid i arbetet med svar på spörsmål, varför de ofta hjälper varandra med underlag till svaren. Det kan till och med vara så att ett departement utarbetar hela svaret, men att ett statsråd på ett annat departement svarar.²⁸⁸

I flertalet intervjuer framkommer kritik mot kammarkansliets bedömningar av till vilket statsråd skriftliga frågor och interpellationer ställs. En statssekreterare uttrycker förvåning över att de skickar så fel och säger att ”lite duktigare kunde de nog vara på kammarkansliet”.²⁸⁹ Det finns också en bild av att riksdagsledamöter ibland insisterar på att ställa en fråga till ett statsråd som de vet inte ansvarar för sakområdet, trots att kammarkansliet har påpekat

²⁸³ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

²⁸⁴ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

²⁸⁵ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

²⁸⁶ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

²⁸⁷ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

²⁸⁸ Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsnadsnadsdepartementet, 2011-06-07.

²⁸⁹ Intervju med Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet, 2011-05-26.

detta. Samtidigt lyfter de anställda i Regeringskansliet fram att det står riksdagsledamoten fritt att ställa frågan till det statsråd ledamoten vill.²⁹⁰ Flera menar dock att det skulle underlätta för Regeringskansliets arbete om riksdagen hade bättre kännedom om och var ordentligt uppdaterad på gällande paragraf 5-förordnanden.²⁹¹

Ett alternativ till att öka kammarkansliets kunskap om gällande paragraf 5-förordnanden vore att samtliga spörsmål ställdes till en enhet i Regeringskansliet, exempelvis på Statsrådsberedningen.²⁹² Därifrån skulle samtliga frågor och interpellationer fördelas direkt till ansvarigt statsråd och förekomsten av svar som hamnat fel skulle då minska. Det finns dock flera problem med ett sådant förslag. Ett är att den enskilde riksdagsledamoten inte har möjlighet att rikta spörsmålet till det statsråd som ledamoten önskar svar från. Ett annat är att en sådan ordning troligtvis inte skulle fungera särskilt väl för Regeringskansliet. Den organisering som sker i Regeringskansliet genom mekanismer som hissning och lyftning innebär att frågor i första hand avgörs på tjänstemannanivå och endast vid behov flyttas uppåt i den hierarkiska organisationen. En ordning där Statsrådsberedningen fördelar spörsmålen skulle innebära en motsatt ordning, där det slutgiltiga ställningstagandet om vem som äger frågan är gjord på förhand, utan att enheterna fått säga sitt. Det skulle förmodligen inte vara lättare för Statsrådsberedningen att göra gränsdragningen och skulle kunna leda till andra konflikter.²⁹³ En annan lösning skulle kunna vara att den som fått frågan besvarar den. Konsekvensen skulle troligtvis bli dels interpellationsdebatter med statsråd som inte ansvarar för eller har kunskap om en viss sakfråga, dels att statsministern skulle bindas upp i debatter.²⁹⁴

Möjliga förändringar att överväga:

- a) Att förstärka kunskapen om Regeringskansliets organisation och statsrådets portföljer hos riksdagens kammarkansli.
- b) En överenskommelse om att inte ställa samma fråga till fler än ett statsråd vid samma tillfälle, eftersom statsrådet svarar å regeringens vägnar.
- c) En överenskommelse om att endast ställa en fråga per skriftlig fråga.

²⁹⁰ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

²⁹¹ Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef, Socialdepartementet, 2011-05-13.

²⁹² Jmf Storbritannien, där det finns en särskild enhet för att hantera regeringens relation till parlamentet som kallas *The Parliamentary Unit*.

²⁹³ Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef på Socialdepartementet, 2011-05-13.

²⁹⁴ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

4.4.2 Som man frågar får man svar

Vad är ett bra svar på ett spørsmål från riksdagen? Det finns en promemoria som tar upp formalia för hur svar på spørsmål ska ställas upp.²⁹⁵ Men vad ska det stå och vad kan det stå i svaren? I Regeringskansliet är den bild av hur ett svar på en skriftlig fråga ska vara som målas upp att det ska vara kort, koncist och informativt och svara på frågan så långt det är möjligt.²⁹⁶ En enhetschef menar att ett bra svar är tydligt och har ett budskap som går fram.²⁹⁷ En expeditionschef menar att ett bra svar är ett svar som statsrådet är nöjt med och det som statsrådet vill svara.²⁹⁸ Ett bra svar har också riktiga sakuppgifter som inte kan antastas och korrekt formalia.²⁹⁹ En stabschef menar att ett bra svar är sammanfattande och ger en bra bild av området.³⁰⁰

Riksdagsledamöternas frågor kan ha olika syften, och på samma sätt kan statsråd och tjänstemän i Regeringskansliet ha olika avsikter med sina svar. Det är fel att anta att de endast svarar rakt upp och ned på de frågor som riksdagsledamöterna ställer. Statsråden och deras medarbetare beslutar vilken sorts svar som ska ges. De kan välja att använda frågan för att själva få god publicitet och ta egna politiska poänger, de kan använda tillfället för att presentera en nyhet, de kan helt enkelt bara svara på den ställda frågan eller, om det döljer sig någon form av problem bakom frågan eller om den ännu ej är avgjord eller kan besvaras, kan ett icke-svar eller ett undvikande svar ges.

Det är således statsrådets önskemål om innehåll och statsrådets nöjdhet som är i fokus ur Regeringskansliets perspektiv. Det varierar också mellan olika statsråd hur de vill svara. Medan några vill ha med allt som gjorts under de senaste åren, vill andra ha mycket korta svar.³⁰¹ När det gäller interpellationssvar vill vissa statsråd ha kortfattade svar för att kunna ”spara krutet till replikväxlingen”.³⁰² En planeringschef framhåller:

Där kan man väl säga det att det är ganska stor skillnad på ministrar. Med Littorin där bara skrev man och man undvek egentligen att svara på frågorna. Vår nuvarande arbetsmarknadsminister, hon vill svara på frågorna. Det är sympatiskt, men samtidigt utsätter man sig då för en del risker om man är för tydlig.³⁰³

Ett svar på ett spørsmål innehåller sällan eller aldrig vad som i Regeringskansliet beskrivs som ”ny politik”. En politiskt sakkunnig beskriver det som följer:

²⁹⁵ Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef på Socialdepartementet, 2011-05-13.

²⁹⁶ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17, intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef, Socialdepartementet, 2011-05-13.

²⁹⁷ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

²⁹⁸ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

²⁹⁹ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

³⁰⁰ Intervju med Frank Nilsson, stabschef, Näringsdepartementet, 2011-06-13.

³⁰¹ Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef, Socialdepartementet, 2011-05-13.

³⁰² Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

³⁰³ Intervju med Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

På en skriftlig fråga är ett bra svar ett svar som ger svar på frågan men som inte innebär någon som helst policyförändring och som inte genererar några följdfrågor. Hyfsat uttömmande svar.³⁰⁴

Timing är således avgörande för vilket svar som ges.³⁰⁵ Kommande beslut kan oftast inte inväntas och det är för kort om tid för att man ska hinna bereda en policyförändring inom ramen för beredningen av svaret.³⁰⁶ Samtidigt nagelfars svaren inte på samma sätt som görs med en proposition, eftersom det inte är några politiska förändringar som presenteras.³⁰⁷ Den knappa tiden gör att statsrådet egentligen skulle vilja säga något annat, men inte kan eftersom förhandlingen och beredningen i Regeringskansliet inte hinner avslutas inom ramen för tidsgränserna. Det finns inte kapacitet att förhandla fram policyförändringar på ministernivå på den tiden.³⁰⁸ Om något nytt ändå kan sägas, innebär det att det var något som man nästan hade förhandlat färdigt.³⁰⁹ Ibland försöker Regeringskansliet ändå få med kommande regeringsbeslut, genom att fördröja svaret eller kanske korta delningstiden så att ett regeringsbeslut kan komma med i svaret.³¹⁰ En stabschef menar att få politiska processer går framåt tack vare ett spørsmål från riksdagen, men att det däremot finns exempel på motsatsen, där underhandslösningar hindrats på grund av att ett formellt och offentligt svar avkrävs i ett svar på spørsmål.³¹¹

Om spørsmål gäller en fråga som regeringen bereder och där det kanske finns olika uppfattningar i regeringen, blir svaret att ”Regeringskansliet bereder frågan”.³¹² Av intervjuundersökningen framgår att uppfattningen om detta standard svar går isär i organisationen. Vissa menar att det är ett dåligt svar som används när man inte kan svara för att man är mitt i en process och inte kan föregå den.³¹³ Andra menar att det är ett helt acceptabelt svar, eftersom det ofta handlar om att processen internt inte är avslutad och att riksdagsledamoten ändå fått föra fram sina åsikter.³¹⁴

³⁰⁴ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

³⁰⁵ Intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef, och Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet 2011-05-16.

³⁰⁶ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

³⁰⁷ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

³⁰⁸ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

³⁰⁹ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

³¹⁰ Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef, Socialdepartementet, 2011-05-13.

³¹¹ Intervju med Frank Nilsson, stabschef, Näringsdepartementet, 2011-06-13.

³¹² Intervju med Frank Nilsson, stabschef, Näringsdepartementet, 2011-06-13.

³¹³ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

³¹⁴ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26, intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef, Arbetsmarknadsdepartementet 2011-05-16, intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

Kvalitet på frågorna

I intervjuundersökningen framkommer en underliggande kritik mot frågorna. Flera tjänstemän och politiskt anställda menar att om innehållet i spörsmålen var intressantare och relevantare skulle statsrådets intresse av att svara i tid och på ett bra sätt öka.³¹⁵ Frågor uppfattas ofta som oprecisa och otydliga.³¹⁶ En expeditionschef har till och med ringt och frågat kammarkansliet vad som avses, men inte fått något svar. Det blir då Regeringskansliet som får tolka frågeställningen.³¹⁷ Frågeställningarna hör inte alltid ihop med bakgrunden och det är då svårt att veta om frågeställaren vill ha svar kring frågeformuleringen eller bakgrunden.³¹⁸ Ibland finns ingen skillnad mellan frågorna i en skriftlig fråga och i en interpellation, vilket kan resultera i att statsrådet "står i kammaren och försöker ha en debatt om något som inte går att debattera".³¹⁹

En expeditionschef menar att tjänstemannaorganisationen i riksdagen skulle kunna ta ett större ansvar för kvaliteten på spörsmålen. Även om det är riksdagsledamöternas privilegium att ställa frågorna borde tjänstemännen kunna bistå dem med att formulera en tydligare frågeställning och ställa frågorna till rätt statsråd.³²⁰

I intervjuundersökningen framkommer en stor irritation över att riksdagsledamöter skickar in samma eller liknande spörsmål till olika statsråd eller vid upprepade tillfällen till samma statsråd. En expeditionschef menar att det "nästan [är] karbonkopia mellan frågorna".³²¹ En statssekreterare säger att "det är ju förvånansvärt hur många gånger en och samma interpellant kan ställa likartade frågor till ett och samma statsråd".³²² En stabschef på ett annat departement menar till och med att "frågeinstitutet har perverterats".³²³ Han uppfattar det som att det viktiga för ledamöterna är att få in en notis i lokalpressen och att det inte finns någon sällning bland de frågor som ställts.³²⁴

Ett exempel på när riksdagsledamöter ställer i princip samma fråga till ett flertal statsråd är de tio skriftliga frågor som riksdagsledamoten Per Åsling (C) lämnade in den 16 maj 2011.³²⁵ De tio frågorna har alla rubriken "Före-

³¹⁵ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

³¹⁶ Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef, Socialdepartementet, 2011-05-13.

³¹⁷ Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef, Socialdepartementet, 2011-05-13.

³¹⁸ Intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

³¹⁹ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26, intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef, Socialdepartementet, 2011-05-13.

³²⁰ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

³²¹ Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef, Socialdepartementet, 2011-05-13.

³²² Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

³²³ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

³²⁴ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

³²⁵ Skriftlig fråga 2010/11:525 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till statsrådet Ewa Björling (M), skriftlig fråga 2010/11:516 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till utbildningsminister Jan Björklund (Fp), skriftlig fråga 2010/11:517 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till Ulf Kristersson (M), skriftlig fråga 2010/11:518 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till närings- och energiminister Maud Olofsson (C), skriftlig fråga 2010/11:519 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till miljöminister Andreas Carlgren (C), skriftlig fråga 2010/11:520 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till landsbygdsminister Eskil Erlandsson (C), skriftlig fråga 2010/11:521 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till

tagsfrämjande åtgärder” och brödtexten är i huvudsak identisk i samtliga frågor. Själva frågeställningen har dock varierats beroende på statsrådets ansvarsområde. Exempelvis får statsministern frågan om vilka åtgärder han avser ”vidta för att främja departementsövergripande åtgärder för att främja företagsamhet som ett viktigt mål för regeringens samlade politik”.³²⁶ Frågan varierar sedan så att kultur- och idrottsministern får frågan om ”vilka åtgärder kulturministern avser vidta för att främja villkoren för företagare inom kulturområdet” och landsbygdsministern om vilka åtgärder han ”avser vidta för att främja ett diversifierat näringsliv på svenska landsbygden”.³²⁷

Den kritik som framkommer i intervjuundersökningen gäller även när samma fråga ställs ett upprepat antal gånger med kortare mellanrum. En expeditionschef understryker att om en ledamot ställer en fråga i januari och sedan upprepar samma fråga i början av februari så har det vanligen inte hänt mycket på det området.³²⁸ En enhetschef menar att de oftast inte kan ge något annat svar en vecka senare och att de frågorna därför känns onödiga: ”Det kan bli ett irritationsmoment. De har redan fått det svar som vi lyckas få fram just då. Låt oss jobba istället”.³²⁹ Även en statssekreterare tycker att det är slöseri med tid:

Det är väldigt mycket, som jag upplever det, slöseri med tid när samma fråga kommer i olika permutationer. Ganska många gånger. Så det är klart att det hackar upp statsrådets tid naturligtvis, det gör det. Och sen vill man ju sköta det snyggt gentemot kammarkansliet så att man svarar inom utsatt tid, så visst, det vållar problem i det praktiska dagliga arbetet att kunna sköta sina andra viktiga åtaganden.³³⁰

En stabschef menar att ”det drar oerhörda resurser att svara på frågor som är helt irrelevanta”.³³¹ Även om det till viss del handlar om att kopiera ett tidigare svar ska svaret skrivas samman, läsas av minst sex tjänstemän och godkännas, något som i sig tar tid.³³² Flera av de intervjuade nämner även att det ofta kommer många frågor precis innan riksdagen har uppehåll. Det innebär att det blir anhopningar av frågor för Regeringskansliets tjänstemän att bereda

kultur- och idrottsminister Lena Adelsohn Liljeroth (M), skriftlig fråga 2010/11:522 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till justitieminister Beatrice Ask (M), skriftlig fråga 2010/11:523 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till finansminister Anders Borg (M), skriftlig fråga 2010/11:524 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till arbetsmarknadsminister Hillevi Engström (M) och skriftlig fråga 2010/11:525 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till statsminister Fredrik Reinfeldt (M).

³²⁶ Skriftlig fråga 2010/11:525 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till statsminister Fredrik Reinfeldt (M).

³²⁷ Skriftlig fråga 2010/11:521 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till kultur- och idrottsminister Lena Adelsohn Liljeroth (M) och skriftlig fråga 2010/11:520 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till landsbygdsminister Eskil Erlandsson (C).

³²⁸ Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef på Socialdepartementet, 2011-05-13.

³²⁹ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

³³⁰ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

³³¹ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

³³² Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

precis innan de ska gå på semester.³³³ I vissa fall, om spørgsmål inkommer i princip samtidigt och berör samma sak kan svaren slås samman: ”Vi slår bara samman frågor när det är helt uppenbart att frågorna överlappar varandra väldigt mycket. Det är inte så att vi har något system för det. Ibland kan vi lika gärna skriva två svar, men vi försöker ju effektivisera”.³³⁴

Planeringschefen på Arbetsmarknadsdepartementet menar att de många likalydande frågorna indirekt kan påverka statsrådets prioritering av debatterna:

Jag vet inte om det är så att man upplever att det är samma sak som händer gång på gång. Man tycker inte att det är lika viktigt. Står där ensam i kammaren och läser upp sitt svar och har gjort det gång på gång. Nu skriver vi till och med i interpellationen att den och den dagen stod jag här i kammaren och sa samma sak.³³⁵

Det förekommer också att olika ledamöter ställer i princip samma fråga. En expeditionschef understryker att det handlar om riksdagens kontrollmakt och inte den enskilde ledamotens, varför det vore rimligt att om riksdagen har fått ett svar på frågan så bör samtliga ledamöter ha fått svaret.³³⁶

Möjliga förändringar att överväga:

- a) Att stärka kunskapen hos riksdagsledamöterna och riksdagsförvaltningen om vilka spørgsmål som har ställts och vilka svar som har givits, exempelvis genom att informera samtliga ledamöter om att ett visst spørgsmål ställts och att svar på detta spørgsmål inkommit.
- b) Införa en begränsning att likalydande spørgsmål (eller spørgsmål med innehållsmässigt samma innehåll) endast får ställas en gång per tre månader om ingen större förändring i den aktuella frågan har inträffat. Det innebär att ett statsråds svar anses vara regeringens svar till riksdagen, inte enbart till frågeställaren och att ett nytt svar inte kan avkrävas regeringen omedelbart efter det att ett svar har givits.

4.4.3. Skriftliga frågor

Redan för 40 år sedan ansågs det pressade tidschemat för besvarandet av frågor påverka arbetsbelastningen för Regeringskansliet. Konstitutionsutskottet skrev 1981 att det skett en förskjutning från användande av interpellationer till användande av frågor och att ”denna förskjutning torde i stort ha inneburit en ökad arbetsbelastning för statsråden och departementen”.³³⁷ Konstitutions-

³³³ Intervju med Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet, 2011-05-26.

³³⁴ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef på Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

³³⁵ Intervju med Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet 2011-05-16.

³³⁶ Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef, Socialdepartementet, 2011-05-13.

³³⁷ KU 1980/81:25, s. 19.

utskottet gör sedan bedömningen att "[v]isserligen krävs i allmänhet mindre utförliga svar på frågorna än på interpellationerna. Men detta förhållande uppväger knappast den nackdel som ligger i det pressade tidschemat för utarbetandet av frågesvaren."³³⁸ Den då gällande tidsgränsen innebar att frågor skulle besvaras vid "den frågestund som infaller närmast sex dagar efter det att frågan lämnats in".³³⁹ De förändringar som har gjorts sedan dess har i huvudsak, vilket framgått ovan, inneburit att svar ska lämnas fortare och att tydligare tidsregler har införts för när svaren på skriftliga frågor ska vara riksdagen till handa.

Ur de politiska stabernas perspektiv är skriftliga frågor väldigt mycket enklare än interpellationer att hantera eftersom ingen debattid krävs.³⁴⁰ En statssekreterare menar att

"[d]et känns som att det är smidigare med skriftliga frågor därför att man slipper det här med kontakterna med kammarkansliet med att boka tider med interpellanten, kan den, statsrådet är bortrest, jaha, då måste vi ta försening. Det blir väldigt, alltså det är jättemycket administration av den saken."³⁴¹

Utöver att de skriftliga frågorna är enklare att hantera för den politiska ledningen och mindre tidskrävande sammantaget framträder två huvudproblem med skriftliga frågor, som båda rör den korta tidsfristen.

För det första ökar tidsfristen arbetsbelastningen för tjänstemännen. Statsrådsberedningen menar att "de snäva tidsbrister som gäller framför allt skriftliga frågor påverkar påtagligt tjänstemännens arbetssituation".³⁴² Denna bild bekräftas i intervjuundersökningen.

Skriftliga frågor som har lämnats in senast kl. 10 på fredagen ska besvaras senast kl. 12 på onsdagen i följande vecka.³⁴³ Tjänstemännen beskriver att frågorna ofta når Regeringskansliet vid lunchtid på fredagen och att de då i princip har fredagseftermiddagen på sig för att skriva ett svar och förankra detta hos den politiska ledningen. En expeditionschef säger att "då får man lägga allt åt sidan och bara ta tag i att skriva svaret" och en enhetschef säger att "i princip får du ju lägga undan allt du sysslar med, och bara göra det här".³⁴⁴ Hinner de inte få fram ett svar under fredagen är det tidig måndagsmorgon som gäller. Därefter måste svaret delas i fem timmar och stämmas av och skrivas på av statsrådet.

Svaren på skriftliga frågor tycks vara kopplade till stress för tjänstemännen. På fredagen menar en enhetschef att det är viktigt att ge arbetsuppgiften

³³⁸ KU 1980/81:25, s. 19.

³³⁹ KU 1980/81:25, s. 21.

³⁴⁰ Intervju med Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet, 2011-05-26.

³⁴¹ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

³⁴² *Utvärdering av riksdagens frågeinstitut*, SB 2011/2548, 2011-05-06.

³⁴³ *Riksdagsordningen*, tilläggsbestämmelse 6.4.1. Se bilaga D.

³⁴⁴ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25 och intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07.

till en handläggare så fort det bara går, eftersom det är så tajt med tid.³⁴⁵ I intervjuerna talas det om tidsbegränsningen som "nästan ohållbart"³⁴⁶ och "nästan omöjligt", och att det "sätter press på" och utgör en "tuffare belastning för tjänstemännen".³⁴⁷ Även om det inte förekommer i större utsträckning att tjänstemän arbetar overtid på helgen för att svara på frågor händer det att de arbetar under helgen för att hinna med det som de skulle ha gjort när frågesvaret skrevs.³⁴⁸

För det andra påverkar tidsfristen kvalitetssäkringen. I arbetet med svaren på skriftliga frågor frångår Regeringskansliet sina normala beredningsrutiner. Delningstiden är i Regeringskansliet fem arbetsdagar, vilket inte är möjligt då skriftliga frågor måste besvaras inom ungefär halva den tiden, cirka två och en halv arbetsdagar.³⁴⁹ Detta innebär att den normala kvalitetssäkringen om man betraktar delningen som en kvalitetssäkring frångås.³⁵⁰ En statssekreterare understryker att den korta tiden utgör en risk från kvalitetssynpunkt:

Det gäller ju att tjänstemannaorganisationen då när det gäller skriftliga frågor verkligen står på tå och tillhandahåller, för de tillhandahåller underlag till den politiska staben som sen då pratar med statsrådet. Det är för kort om tid. Vi fick ett svar igår ifrån tjänstemännen, igår kväll klockan fem och det skulle delas idag. Så att det är risker, det är väldigt stora risker, kvalitetsrisker med de korta tiderna.³⁵¹

Möjlig förändring att överväga:

- a) Att förlänga svarstiden för skriftliga frågor till fem arbetsdagar, exempelvis från kl. 10 på onsdag till kl. 12 efterföljande onsdag.

4.4.4 Interpellationer

Interpellationer kan inkomma till Regeringskansliet när som helst och ska enligt riksdagsordningen besvaras inom två veckor.³⁵² För Regeringskansliet innebär det att den tid som står till förfogande för att formulera och bereda ett svar är tiden från att interpellationen har inkommit till ett par dagar innan statsrådet ska besvara interpellationen i kammaren. Om statsrådet har möjlighet att besvara interpellationen inom två veckor kan det således innebära att

³⁴⁵ Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07.

³⁴⁶ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

³⁴⁷ Intervju med Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet, 2011-05-26.

³⁴⁸ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25 och intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

³⁴⁹ Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07.

³⁵⁰ Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07.

³⁵¹ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

³⁵² RO 6 kap., 1 §, andra stycket.

Regeringskansliet får cirka en och en halv vecka på sig att formulera och bereda ett svar och ta fram ett underlag till debatten. Svarsförslaget ska under den perioden även hinna delas under fem arbetsdagar. Det återstår då inte särskilt mycket tid till skrivandet av svaret.³⁵³ Om det dessutom varit otydligt vilket statsråd som ska besvara interpellationen kan tidsutrymmet ha minskat ytterligare.

Inför interpellationsdebatterna krävs inte enbart ett skriftligt svar, utan även ett debattunderlag till statsrådet. Underlaget ska täcka upp för eventuella följdfrågor som kommer i debatten. Vanligen tar tjänstemännen fram faktaunderlag, medan den politiska staben utarbetar ett mer politiskt retoriskt replikunderlag. En tjänsteman berättar att de förr var med på debatten och viskade i örat, men det behövs inte längre.³⁵⁴ Tjänstemännen försöker antecipera vilka följdfrågor som kommer att ställas och tar fram faktaunderlag och ”frågor och svar”. Underlaget innehåller ofta information om angränsande områden, tidigare debatter och en sammanfattning av vad som framkommit i medierna.³⁵⁵ De politiskt sakkunniga tar fram underlag om vad interpellanten har tyckt tidigare, vad interpellantens parti har för åsikt i frågan och arbetar sedan fram ett argumentationsunderlag utifrån den argumentationslinje de har på området.³⁵⁶ Vissa departement går igenom underlaget på veckoberedningen, medan andra undviker att ta upp beredningstid med just interpellationer och skriftliga frågor. Vissa tar tillfället i akt att resonera med statsrådet kring underlaget på beredningen.³⁵⁷ En enhetschef säger att ”interpellationer är tunga eftersom [statsrådet] ska stå där. Så man måste till henne eller honom med det. Det är så pass bra det förberedande mötet. Hon måste få ställa frågor och böttna i materialet”.³⁵⁸

Arbetsbelastning

Interpellationer kommer i cykler på olika områden och dessa cykler sammanfaller oftast med att området är aktuellt på andra sätt. En av expeditionscheferna menar:

Är en fråga het, då är det belastning. Helt plötsligt en väldigt kraftig belastning på den sakenheten och stödfunktioner runt sakenheten som jobbar med de frågorna. Och det betyder ju att man kan på enheten behöva, dels kan det försinka annat arbete som man håller på med naturligtvis, inom samma område kanske. Sedan kan man behöva prioritera ner annat. Vi har jämfört med RK i övrigt väldigt stora enheter vilket gör att det finns vissa möjligheter att göra omDispositioner inom enheten.³⁵⁹

³⁵³ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

³⁵⁴ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

³⁵⁵ Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef, Socialdepartementet, 2011-05-13.

³⁵⁶ Intervju med Frank Nilsson, stabschef, Näringsdepartementet, 2011-06-13.

³⁵⁷ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

³⁵⁸ Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07.

³⁵⁹ Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef, 2011-05-13.

Internt omfördelas arbetet mellan olika områden för att klara av arbetstoppar, men det kan ändå bli tufft när ett område plötsligt hamnar i fokus. Enhetschefen på Arbetsmarknadsenheten berättar att enheten nyligen arbetade med svar på sex interpellationer samtidigt som förhandlingar inför höstens budgetproposition pågick. Han berättar att ”det innebär att jag har satt in personer som inte har jobbat med det tidigare för att jag kan inte både bedriva budgetförhandlingar inför bp:n och skriva sex interpellationssvar på liknande eller angränsande områden. Så det påverkar arbetsbelastningen ganska mycket”.³⁶⁰ En annan enhetschef påpekar att även om rutinerna finns så krockar ofta krav på att förslag ska fram till riksdagen med skrivandet av interpellationssvar: ”Är det något som riksdagen vill ha fram och det kommer mycket interpellationer på det är det ofta samma handläggare som både ska ta fram svaret på ip:ar och åtgärda problemet”.³⁶¹

En enhetschef menar att interpellationer är besvärligare än skriftliga frågor eftersom ”de kräver mycket mer jobb och då har du också en annan situation i kammaren”. Enhetschefen pekar på att debatterna kräver ”mycket mer förberedelser”.³⁶² Eftersom det är två underlag som ska tas fram, dels det skriftliga svaret, dels ett underlag till debatten blir arbetet i sin helhet mer omfattande än med skriftliga frågor. Det positiva i detta är att kompetensen bland tjänstemännen på enheten breddas, men det blir samtidigt en större arbetsbelastning eftersom det också blir en inläringstid. Det kan också upplevas som frustrerande eftersom interpellationssvar vanligen är en beskrivning av befintlig politik som inte för förhandlingsprocesser i andra frågor framåt.³⁶³

För att få tid att skriva svaren senareläggs annat arbete, t.ex. kommittédirektiv eller regeringsbeslut. Vissa arbetsuppgifter, som svar på spörsmål, budgetarbetet eller framtagandet av regleringsbrev, går inte att skjuta upp, varför det oftast blir samma frågor som blir lidande. En enhetschef på Näringsdepartementet säger att ”[o]fta innebär det att man får jobba övertid, skriva svar på helgen eller jobba med propositioner på helgen”.³⁶⁴ Det en enhetschef kan göra för att avlasta tjänstemännen är att försöka ”freda dem som har frågan”, dvs. omfördela arbetet mellan tjänstemännen på enheten.³⁶⁵

En enhetschef på Näringsdepartementet menar att det är de interpellationer som riktar sig till flera politikområden på olika departement som skapar störst arbetsbelastning och mest problem. På samma sätt är interpellationer med följdfrågor med detaljer mer resurskrävande. Det är svårt att förbereda

³⁶⁰ Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07.

³⁶¹ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

³⁶² Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07.

³⁶³ Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07.

³⁶⁴ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

³⁶⁵ Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07.

komplikerade resonemang så att de kan förklaras muntligt på ett begripligt sätt.³⁶⁶ En politiskt sakkunnig på Arbetsmarknadsdepartementet ger medhåll: ”Detaljfrågor tar ju mer tid om tjänstemännen inte har svaren. De mer öppna frågorna, då kan vi lägga svaret som vi vill ha det. När man sätter ner foten måste man stämma av mer med andra departement.”³⁶⁷

I flera intervjuer lyfts problem med att passa in arbetet med interpellationerna i departementets ”produktionscykel” fram. Om en interpellation kommer in ”fel” i förhållande till denna produktionscykel, innebär det att en egen parallell produktionscykel för enbart interpellationen måste skapas: ”Då måste vi ta särvid [...]. Det bryter vår produktionskedja. Då passar det vissa tider att komma in. När man kan skjuta in när som helst, det tycker jag är det största problemet”.³⁶⁸ De flesta departement har en fast veckorutin där veckoberedningen med statsrådet äger rum i början av veckan (måndag eller tisdag) och en förberedande beredning på en rond med statssekreteraren äger rum i slutet av veckan (torsdag eller fredag). Vanligen föredras ett ärende först på statssekreterarens rond, och först därefter på statsrådets veckoberedning.³⁶⁹ För att kunna förankra ett interpellationssvar hos den politiska ledningen – och få möjlighet att resonera kring underlaget till debatten behöver tjänstemännen anpassa beredningsprocessen till departementets veckocykel. Kommer en interpellation in på ett bra sätt i denna beredningsprocess kan utkastet tas fram till statssekreterarens rond på torsdagen eller fredagen första veckan, och därefter kan det föredras för statsrådet på veckoberedningen i början av vecka två, ett par dagar innan svaret ska ges: ”Det är ju som vilket produktionsföretag som helst, skickar du in den i fel tid så stör du liksom kedjan. Har vi fasta tider, så ja, det måste skapas en ny kedja varje gång. Det är ganska mycket administration kring det här.”³⁷⁰ En stabschef på ett annat departement tänker högt: ”Vi har beredning på tisdag och de lämnar in en ip på onsdag. Hinner vi då? Då har vi i praktiken...” och drar slutsatsen att han inte vet hur tjänstemännen hanterar det, om de får in frågor som inte kan passas in i veckocykeln.³⁷¹

4.4.5 Statsrådets svarsförmåga

Andelen interpellationer som besvarats med fördröjning under riksmötena 2002/03–2009/10 varierar mellan 42 och 62 procent.³⁷² Under riksmötet

³⁶⁶ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

³⁶⁷ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

³⁶⁸ Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07.

³⁶⁹ Ullström, Anna, a.a., s. 100.

³⁷⁰ Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07.

³⁷¹ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

³⁷² *Granskningsärende 10 – Granskning av regeringens försenade interpellationssvar*, Sveriges riksdag, pm 2011-01-18, s. 2 och *Fördröjda interpellationssvar riksmötet 09/10*, Centralkansliet, Sveriges riksdag.

2009/10 var andelen fördröjda svar högst. Under det riksmötet besvarades sammantaget 466 interpellationer, varav 62 procent (287 stycken) besvarades efter den stadgade tvåveckorsperioden. Cirka 35 procent av de fördröjda svaren besvarades en till sju dagar för sent, 23 procent besvarades åtta till 14 dagar för sent, cirka tolv procent besvarades 15 till 21 dagar för sent och 30 procent besvarades mer än 21 dagar för sent.³⁷³

TABELL 17. ANDEL AV INTERPELLATIONSSVAREN SOM LÄMNATS IN I TID OCH MED FÖRDRÖJNING 2009/10.

Fördröjningstid	1–7 dagar	8–14 dagar	15–21 dagar	Mer än 21 dagar	I tid
Antal interpellationer	99	67	35	86	179
Procent av interpellationerna	34,5 %	23,3 %	12,2 %	30 %	38,4 %

Källa: Fördröjda interpellationssvar riksmötet 09/10, Centralkansliet, Sveriges riksdag.

Problemen med att interpellationssvar lämnas för sent till riksdagen är omfattande. Att besvara interpellationssvar för sent tycks ha blivit regel, snarare än undantag. Förseningarna är i vissa fall långa. Under 2009/10 besvarades 74 procent av interpellationerna inom fyra veckor, dvs. i tid eller med mindre än två veckors försening. Detta motsvarar den tidsgräns som gällde innan de senaste övergripande förändringarna i frågeinstitutet genomfördes 1995/96.

I tabellen nedan framgår siffrorna för samtliga statsråd under riksmötena 2008/09 och 2009/10:

³⁷³ Fördröjda interpellationssvar riksmötet 09/10, Centralkansliet, Sveriges riksdag.

TABELL 18. FÖRSENADE INTERPELLATIONSSVAR UNDER RIKSMÖTEN 2008/09 OCH 2009/10.

Statsråd	Antal försena- de		1–7 dagar sent		8–14 dagar sent		15–21 dagar sent		Mer än 21 dagar sent		Åter- tagna	
Riksmöte	08/ 09	09/ 10	08/ 09	09/ 10	08/ 09	09/ 10	08/ 09	09/ 10	08/ 09	09/ 10	08/ 09	09/ 10
Olofsson (C)	59	36	15	5	9	10	7	1	19	20	1	2
Odell (KD)	43	10	7	1	4	7	1	2	1	–	–	1
Bildt (M)	31	12	2	2	5	5	5	2	9	3	–	1
Ask (M)	58	11	10	8	0	1	2	–	2	2	–	1
H. Pehrsson (M)	14	13	–	9	3	3	2	–	2	1	–	1
Larsson (KD)	21	5	6	3	1	1	–	–	2	1	–	2
Erlandsson (C)	–	3	–	2	–	1	–	–	–	–	–	–
Torstensson (C)	33	15	4	14	–	–	–	1	–	–	–	2
Carlgren (C)	17	13	3	4	5	1	1	4	3	4	–	–
Hägglund (KD)	34	26	9	6	3	8	1	1	6	11	–	2
Björklund (FP)	25	13	6	8	2	2	1	–	1	3	–	3
Carlsson (M)	7	7	1	5	0	1	1	1	1	–	–	–
Littorin (M)	67	38	18	14	10	9	3	2	18	13	2	3
Borg (M)	54	61	9	5	7	11	10	18	14	27	–	3
Malmström (FP)	7	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Ohlsson (FP)	–	1	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–
Sabuni (FP)	18	4	3	3	2	–	1	1	–	–	–	2
Billström (M)	11	5	1	3	–	–	–	2	2	–	–	–
A. Liljeroth (M)	14	10	1	6	–	4	–	–	–	–	–	–
Tolgfors (M)	16	1	2	–	1	1	–	–	–	–	–	3
Björling (M)	6	3	1	1	1	1	–	–	–	1	–	–
Leijonborg (FP)	14	3	–	3	–	1	–	–	–	–	–	–
Krantz (FP)	–	0	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

Källa: Granskningsärendet 10 – Granskning av regeringens försenade interpellationssvar, Sveriges riksdag, pm 2011-01-18 och Fördröjda interpellationssvar riksmötet 09/10, Centalkansliet, Sveriges riksdag. För statsministern saknas redovisning.

I tabellen framgår att de statsråd som har flest försenade svar under de två riksmötena är Anders Borg (115), Sven Otto Littorin (105) och Maud Olofsson (95). Dessa tre var också de statsråd som under riksmötet 2009/10 både fick och besvarade flest interpellationer. Det är också vanligt att statsråd som också är partiledare eller som har traditionellt tunga statsrådsposter såsom finansministerposten eller utrikesministerposten svarar för sent.

Orsaker till att svar lämnas för sent

I riksdagsordningen stadgas att statsråd som inte har besvarat en interpellation inom två veckor ska meddela riksdagen varför svaret uteblir eller anstår.³⁷⁴

Riksdagen har för riksmötet 2008/09 sammanställt de angivna orsakerna, vilka redovisas i tabellen nedan:

TABELL 19. ANGIVNA ORSAKER TILL FÖRSENADE INTERPELLATIONSSVAR UNDER RIKSMÖTET 2008/09.

Orsak till försenat svar riksmöte 08/09	Antal försenade svar
Tjänsteresor och andra redan inbokade aktiviteter	219
Andra åtaganden som inte gått att ändra	20
På grund av stor arbetsbörda behövs mer tid till handläggning	2
Tidsbrist i kammaren	2
Inkommande ministerbesök	2
Föredragning i riksdagsutskott/EU-nämnd	2
Interpellationen har överlämnats till annat departement	1
Ärendet tar längre tid att handlägga	1
Försenad handläggning	1
Dröjsmål i överlämnade från annat departement	1
Hastigt påkommen resa	1
Samordning av interpellationer i samma fråga	1
Sjukdom	1

Källa: Granskningsärende 10 – Granskning av regeringens försenade interpellationssvar, Sveriges riksdag, pm 2011-01-18.

Av tabellen framgår att det i huvudsak handlar om tjänsteresor, redan inbokade aktiviteter och åtaganden ”som inte gått att ändra”. Endast vid några få tillfällen hänvisas till tidsbrist, arbetsbelastning eller fördröjning på grund av överlämnande mellan olika departement. Det framstår som om den huvudsakliga orsaken till den höga andelen försenade svar står att finna i statsrådets kalendrar.

För tjänstemännen är arbetet med att ta fram interpellationer förknippat med stress och att annat arbete får läggas åt sidan. Samtidigt framhåller tjänstemännen på samtliga tre departement som studerats närmare – och som är de departement som producerar flest svar per anställd – att de om det krävs hinner få fram svaren. Planeringschefen på Arbetsmarknadsdepartementet understryker att tjänstemannaorganisationen klarar sitt uppdrag:

Vi hinner. Tjänstemännen plockar fram grejerna i tid. Vad som sen händer, alltså att ministern bokar om sig och så där. Så det säger egentligen ingenting om handläggningstider och belastning i Regeringskansliet, utan det är en prioriteringsfråga för ministern om han eller hon vill göra någonting annat just den dagen.³⁷⁵

³⁷⁴ RO 6 kap., 1 §, tredje stycket.

³⁷⁵ Intervju med Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

Arbetsmarknadsdepartementet angav 2008/09 som enda departement såväl arbetsbörda som försenad handläggning som förklaringar till varför interpellationssvar hade lämnats för sent till riksdagen.³⁷⁶ Att arbetsbelastningen eller problem i handlägningsprocessen skulle vara förklaringen till den höga andelen fördröjda interpellationssvar är dock inget som tjänstemännen på departementet känner igen sig i idag.³⁷⁷ Beskedet från tjänstemännen är samstämmigt: ”Det beror inte på tjänstemannaorganisationen att det är sena svar, utan på den politiska nivån. Det är en kalenderfråga”,³⁷⁸ säger en enhetschef. En annan säger att ”[v]i har aldrig försenat en interpellation under alla mina år. Det finns inte på kartan. Inte från tjänstemannanivån. Det förekommer inte. Det är en sådan sak som man bara inte försenar, utan det är kalendern”.³⁷⁹ En planeringschef säger att ”förseningarna beror till 99 procent på ministrarnas almanacka”.³⁸⁰ Och expeditionschefen på Näringsdepartementet säger att statsrådet ”reser mycket och prioriterar det. Jag vet inte om det är en värdering från hennes sida hur hon värderar frågeinstitutet”.³⁸¹

Planeringschefen på Arbetsmarknadsdepartementet menar att de samhällsförändringar som skett under de senaste decennierna har gjort att de ramar som riksdagen har satt upp för besvarandet av interpellationer inte längre är kompatibla med statsrådets verklighet, eftersom de inte tar hänsyn till att statsråd numera sällan är på plats på sitt departement:

Tiderna, jag tror att när de sattes ut en gång i tiden, för hundra år sedan eller något sådant, då fanns ministrarna på plats. Nu ser vi dem ju sällan. De är ute och reser, på alla möjliga ställen, mycket utland. Och då är det, även de här tiderna för interpellationer som ska besvaras inom 14 dagar, det blir svårt att hålla. Så där finns det, man skulle behöva titta lite på, annars får man en sådan statistik helt enkelt.³⁸²

Regeringskansliet tycks således, om än under tidspress och med ökad arbetsbelastning som följd, kunna ta fram interpellationssvar och debattunderlag inom ramen för två veckor. Tjänstemännen i Regeringskansliet lyfter fram att den huvudsakliga orsaken till den höga andelen fördröjda interpellationssvar snarare består i svårigheter att hitta utrymme i statsrådets kalendrar. Förklaringen tycks i grund och botten vara tudelad: dels att internationaliseringen har lett till att statsråden måste närvara på internationella möten som svårligen kan avbokas, dels om en politisk prioritering från regeringens sida. Denna analys får stöd i intervjuerna med politiskt anställda. Albin Molander, politiskt sakkunnig på Arbetsmarknadsdepartementet säger att han ”inte [har]

³⁷⁶ Granskningsärende 10 – Granskning av regeringens försenade interpellationssvar, PM 2011-01-18, konstitutionsutskottet, Sveriges riksdag.

³⁷⁷ Intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef och Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet 2011-05-16.

³⁷⁸ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

³⁷⁹ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

³⁸⁰ Intervju med Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

³⁸¹ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

³⁸² Intervju med Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

varit med om att det har brustit tidigare i processen, utan just att hitta tider i kalendern. Det går inte att hitta tider”.³⁸³ Han berättar att departementet har ett pm för ordningen i arbetet med framtagandet av svar, men att ”det är inte där skon klämmer – utan det är kalendern som är problemet, och vad som kan avbokas”.³⁸⁴ Molander menar att datumen helt enkelt inte räcker till, det är för många interpellationer.³⁸⁵ Även stabschefen på Näringsdepartementet menar att det är ministerns tid som är ”flaskhalsen”.³⁸⁶ Han menar att de försöker hålla öppet för interpellationsdebatter i kalendern, exempelvis genom att inte ha några fasta möten inbokade på de tider som riksdagen har för interpellationer.³⁸⁷ Samma sak gör staben på Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet.³⁸⁸ Ett annat sätt att underlätta är att slå ihop interpellationer och lägga debatterna på samma dag.³⁸⁹

En stor del av de möten som ett statsråd deltar i, uppfattar de politiskt anställda som i princip avbokningsbara. För ett ministermöte i EU, en ILO-session, en förhandlingsrunda i WTO eller liknande får inte en interpellationsdebatt stå i vägen. Formellt kan statssekreterare eller högre tjänstemän ersätta statsrådet i dessa sammanhang, vilket inte är möjligt i en interpellationsdebatt i riksdagen. Samtidigt kan de politiska konsekvenserna bli omfattande av de signaler som skickas då ett statsråd väljer att inte delta i ett sådant internationellt möte. En av statssekreterarna beskriver svårigheten:

Att sätta det som norm att vara sen med interpellationer, det är inte ok. [...] Så hanterar man inte riksdagen. Men det blir ju samtidigt då ett dilemma, att man ska försöka sköta det där och uppföra sig på ett korrekt sätt gentemot riksdagen samtidigt som man ska sköta åtagandena här. Det blir väldigt svårt, väldigt ofta.³⁹⁰

Då återstår för statsråden att avboka andra inbokade resor och besök, tid som avsatts för inläsning eller för internt arbete. Inte heller detta är något som de politiska staberna är glada över att behöva göra. En av statssekreterarna framhåller att statsråden inte kan sluta träffa medborgare: ”[inte] gå ut och träffa människor och väljare då, då säger jag ”no way”.³⁹¹ Lösningen blir i stället att statsrådets ledighet eller tid för inläsning får användas: ”Om hon har avsatt

³⁸³ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 20110524.

³⁸⁴ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 20110524.

³⁸⁵ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 20110524.

³⁸⁶ Intervju med Frank Nilsson, stabschef på Näringsdepartementet, 20110613.

³⁸⁷ Intervju med Frank Nilsson, stabschef på Näringsdepartementet, 20110613.

³⁸⁸ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 20110517, intervju med Karin Johansson, statssekreterare Socialdepartementet, 2011-05-26.

³⁸⁹ Intervju med Anders Kessling, enhetschef på Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 20110607.

³⁹⁰ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

³⁹¹ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

tid för att försöka läsa in sig också, så får hon göra det på nätterna då i stället”.³⁹²

En statssekreterare pekar på att statsrådets kalender är inbokad lång tid i förväg, och att det ofta krävs att statsrådet avbokat något för att gå till kammaren.³⁹³ Att förändra det menar en av stabscheferna är omöjligt:

Nej, inte när allting sker ad hoc. Det går ju inte. Det skulle ju innebära att vi inte ska planera mer än två veckor framåt. Vi kan inte säga till ambassaden i USA att planera möte med hälsoministeriet där att de ska planera och så kanske vi kommer. Vi kommer aldrig att jobba så.³⁹⁴

En av de politiskt sakkunniga beskriver konsekvenserna av att få avboka redan inbokade arrangemang för att kunna delta i interpellationsdebatter:

Vi har blivit lite osams med en verksamhet i Piteå för att tre gånger i rad när vi har bokat in allt, ett stort heldagsprogram. Vid tre tillfällen skulle vi besöka dem och allt var klart. Dagarna innan har vi fått ställa in det för att det går bara då att ha interpellationsdebatter.³⁹⁵

Stabschefen på Socialdepartementet menar att de naturligtvis kan göra färre saker, men att respekten för riksdagens arbete ”urgropps när man får frågor om precis vad som helst, utan faktakoll, samma fråga”. Han säger att ”vi har gärna debatterna, vi svarar på frågor, det här är ju en del av systemet, men det blir inte bra om det som jag tycker, missbrukas”.³⁹⁶ I de politiska staberna finns också en viss irritation över att de uppfattar att statsrådet får ta ansvaret för att ett svar är försenat även om en bidragande orsak har varit att interpellanten inte kan.³⁹⁷ Även en av expeditonscheferna menar att det är ”ett onödigt irritationsmoment att statsråden får plump i protokollet då”.³⁹⁸ Detta sker dock endast då en interpellation är försenad, eftersom ledamoten har skyldighet att närvara om den besvaras inom två veckor.

4.4.6 Slutsatser och förslag till förändringar

Varje interpellation som ställs till ett statsråd påverkar arbetet i Regeringskansliet. Hur stor arbetsbelastningen blir beror på en mängd olika saker, såsom hur många andra interpellationer som kommer in samtidigt, vad den tjänsteman och den enhet som ska bereda svaret arbetar med för tillfället, hur tydlig frågan är, om en liknande fråga har besvarats tidigare och om det finns utrymme i statsrådets kalender att hitta en tid för interpellationsdebatten. Framtagandet av interpellationssvar utgör i sig en större arbetsinsats för Regeringskansliet än framtagandet av svar på skriftliga frågor. Det är uppenbart

³⁹² Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

³⁹³ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

³⁹⁴ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

³⁹⁵ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

³⁹⁶ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

³⁹⁷ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

³⁹⁸ Intervju med Marianne Jenryd, expeditonschef, Socialdepartementet, 2011-05-13.

att beredningsprocessen även för interpellationer endast fungerar om alla är på plats och allt löper på som det ska. Om någonting inte fungerar räcker inte tiden till, och då kortas delningstiden och kvalitetssäkringen försämrats. För närvarande besvaras större delen av interpellationerna för sent, vilket – även om det inte beror på att beredningsprocessen kräver mer tid – ger tjänstemännen mer tid att arbeta med svaret.

Arbetsbelastning framstår inte som den främsta orsaken till att många interpellationssvar lämnas för sent. Den huvudsakliga förklaringen till den stora andelen försenade interpellationssvar är i stället statsrådets kalendrar. I statsrådets kalendrar konkretiseras det ”governancesamhälle” som växt fram under de senaste decennierna. Internationaliseringen, och som en del av denna inte minst europeiseringen, har gjort att alltmer av statsrådets tid avsätts för möten på internationell och europeisk nivå. På dessa möten kan statsråden formellt ha ersättare, men det skulle många gånger kunna tolkas som en politisk markering om statsrådet frånvarar. Samtidigt är statsrådets kalendrar, och hur statsråden planerar för att ha tid till interpellationsdebatter, ett uttryck för hur de ser på relationen till riksdagen. Det är i många avseenden en prioritering från statsrådets sida.

Ett i intervjuundersökningen återkommande förslag är att det vore lämpligt att ha fasta dagar för interpellationsdebatter.³⁹⁹ Det skulle underlätta både för arbetsbelastningen i Regeringskansliet om interpellationerna kom in en viss tid inför en sådan debattdag och för planeringen av statsrådets tid.⁴⁰⁰ En av statssekreterarna föreslår torsdagar, då statsråden nästan alltid är på plats.⁴⁰¹ Ett annat sätt skulle kunna vara att genom att utvidga svarstiden också utvidga den tid som den interPELLERANDE ledamoten förväntas vara tillgänglig för debatt.

Det finns också, hos de politiska ledningarna, en önskan om sammantaget färre interpellationer. En väg framåt tycks vara att talmannen eller gruppledarna hårdare granskar vilka interpellationer som släpps fram. Om det inte går att nå en viss sällning på frivillig väg förespråkas kvotering.⁴⁰²

Möjliga förändringar att överväga:

- Att utöka svarstiden för interpellationer från två till fyra veckor. Detta innebär en återgång till den tidsram som gällde före 1995/96 och skulle för 2009/10 ha inneburit att 74 procent av interpellationerna besvarats i tid. Det kan också betraktas som en anpassning till den internationalisering som skett under senare år och som kräver statsrådets närvaro på en rad möten som är svåra att flytta.
- Att införa en regel om att svarstiden är fyra *hela* veckor från det att interpellationen inkommit till Regeringskansliet. Det innebär att Re-

³⁹⁹ Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07, intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17 och intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

⁴⁰⁰ Intervju med Frank Nilsson, stabschef, Näringsdepartementet, 2011-06-13.

⁴⁰¹ Intervju med Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet, 2011-05-26.

⁴⁰² Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

geringskansliet har större möjlighet att passa in beredningen av interpellationssvaret i den ordinarie beredningen och undviker den särskilda belastning det innebär att särskilt bereda interpellationer som inkommer på andra tider.

- Att överväga fasta dagar för interpellationsdebatter, då samtliga interpellationer besvaras och då såväl interpellanten som statsrådet förväntas vara på plats.

4.4.7 Muntliga frågestunder

Den första muntliga frågestunden hölls den 21 april 1964. Initiativet till frågestunderna hade tagits av statsministern, och talmanskonferensen hade ställt fyra krav för frågestunderna:⁴⁰³

1. "Frågorna skulle användas endast för inhämtande av upplysningar och påkallande av åtgärder, inte för att öppna principdiskussioner".
2. "Svaren skulle lämnas vid för ändamålet särskilt anordnade sammanträden vid vilka,
3. Alla frågor som inlämnats tredje dagen före sammanträdet skulle besvaras"
4. "Statsråd och kammarledamöter [skulle] respektera de gamla önskemålen om begränsning till två à tre minuter av tiden för anförande i frågedebatter."⁴⁰⁴

Muntliga frågestunder anordnas numera varje torsdag under de veckor som kammaren sammanträder för annan handläggning än bordläggning. Vid dessa frågestunder har ledamöterna möjlighet att muntligen ställa frågor till fem närvarande statsråd eller till statsministern som omedelbart måste besvara frågorna. Varje statsråd deltar i cirka en muntlig frågestund var femte vecka. Statsråden måste således vara beredda att svara på frågor på samtliga egna ansvarsområden. Ett av statsråden agerar på frågestunden s.k. överrock och svarar på övergripande frågor. Det innebär att detta statsråd svarar på frågor även på områden som ligger utanför det egna ansvarsområdet.

Inför respektive statsråds och inför statsministerns deltagande i den muntliga frågestunden utarbetar Regeringskansliet underlag och statsråden/statsministern läser in sig på dessa. Den dagsaktuella händelseutvecklingen påverkar vilka frågor som ställs vid frågestunden. Det kan därför vara nödvändigt att bevaka nyhetsrapporteringen in i sista stund och komplettera underlaget om så behövs. Nedan beskrivs hur framtagandet av underlag inför de muntliga frågestunderna går till på de tre departement som ingår i denna studie.

⁴⁰³ Bremdal, Patrik, a.a., s. 77.

⁴⁰⁴ Andrén, Nils, Interpellationer och enkla frågor, I: Samhälle och riksdag – Band II, Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1966, s. 226–228, citerat i Bremdal, Patrik, a.a., s. 77.

Arbetsmarknadsdepartementet

På Arbetsmarknadsdepartementet sker arbetet med att förbereda underlag till de muntliga frågestunderna i huvudsak i den politiska staben. Varken expeditionschefen eller planeringschefen har kännedom om hur detta underlag tas fram.⁴⁰⁵ Statssekreteraren menar att det mest handlar om att ha koll på vad som skrevs i tidningen på morgonen och att det uteslutande är den politiska staben som förbereder det. De beställer sällan underlag och arbetet kräver ingen beredning på tjänstemannanivå.⁴⁰⁶ En av de politiskt sakkunniga bekräftar detta. Han menar att de "funderar igenom vad som rört sig i media den senaste tiden, hör med så många kanaler som de har i landet, och tar fram underlag".⁴⁰⁷ De beställer ibland underlag från tjänstemannaorganisationen, men det rör sig då om en specifik beställning på ett underlag om vad som gäller på ett område.⁴⁰⁸ En enhetschef på departementet bekräftar detta: "Det kommer ibland beställningar, men mer av typen kortare beställningar med fakta som man klarar på under timmen".⁴⁰⁹ Den politiska staben kan också skicka en fråga till enheterna om någonting har kommit upp som statsrådet bör ha kännedom om.⁴¹⁰

Inför statsministerns frågestund tillhandahåller den politiska staben underlag till statsministerns stab. Det är den politiska nivån som hanterar det.⁴¹¹ Även staben för det statsråd som är överrock begär in standardunderlag för varje frågestund. Vanligen har de politiska staberna fått underlag från tjänstemän och sedan bearbetat detta politiskt.⁴¹²

Näringsdepartementet

På Näringsdepartementet arbetar tjänstemännen delvis med underlag inför frågestunderna. Transportenheten har exempelvis "ett dokument som de löpande uppdaterar inför varje frågestund. Varje handläggare ansvarar för sitt område och för att se till att det är uppdaterat inför varje frågestund".⁴¹³ Expeditionschefen menar att det sammantaget blir ganska mycket tid: "Även om varje handläggare kanske inte lägger mer än en timme, för enheten blir det 30–40 timmar. För Regeringskansliet som helhet så blir det ganska många

⁴⁰⁵ Intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef, och Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

⁴⁰⁶ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

⁴⁰⁷ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

⁴⁰⁸ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

⁴⁰⁹ Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07.

⁴¹⁰ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

⁴¹¹ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

⁴¹² Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

⁴¹³ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef på Näringsdepartementet, 2011-05-25.

timmar”.⁴¹⁴ En av enhetscheferna bekräftar att det kommer en beställning med frågan ”Vad är det för aktuella frågor som kan dyka upp nu?”. Hon menar att det även kommer en sådan beställning inför statsministerns frågestund om det är något viktigt som är aktuellt på sakområdet.⁴¹⁵ För tjänstemännen är en viktig skillnad gentemot arbetet med svar på skriftliga frågor och interpellationer att tiden för frågestunden ligger fast och det därför är lättare att planera förberedelserna.⁴¹⁶

Även den politiska nivån är involverad i förberedelserna. En beställning görs till övriga departement om vilka frågor som är aktuella. Nya frågor tar mer tid i anspråk för förberedelser. Stabschefen uppskattar att de politiskt sakkunniga ägnar ”kanske 4–5 timmar totalt” åt att ta fram underlaget.⁴¹⁷

Socialdepartementet

På Socialdepartementet är det främst de politiskt anställda som står för förberedelserna av underlag till frågestunden.⁴¹⁸ Statssekreteraren berättar att de brukar sitta och fundera på vilka frågor som kan tänkas komma och fabricera frågor som de möjligen tror ska kunna komma. De konsulterar också kollegor i staber på andra departement.⁴¹⁹ Just nu är arbetsordningen att en fråga om vad som är aktuellt för närvarande skickas till samtliga pressekreterare i Regeringskansliet. Anledningen att just pressekreterarna får frågan är att frågestunderna vanligen karakteriseras av vad som är aktuellt i medierna.⁴²⁰

Stabschefen menar att det tankearbetet som de sedan beställer underlag på kan ta allt från fem minuter till en kvart.⁴²¹ Han menar att varje fråga som ska ha ett underlag kräver en till två timmars arbete hos de politiska staberna.⁴²² Vid en normal frågestund bedömer han att det är cirka tio till 15 underlag. Tio till 15 timmar är således en lågt räknad tidsåtgång. Därutöver tillkommer ett par timmar som någon person i staben ägnar åt att kontrollera andra aktuella frågor som eventuellt kan ha missats.⁴²³ Stabschefen menar att varje muntlig frågestund kräver samma arbetsinsats oavsett vilka frågor som sedan ställs.⁴²⁴ Att det är ett fritt forum ställer större krav på förberedelser, vilket ökar arbetsbelastningen.⁴²⁵ Tjänstemännen är inte involverade systematiskt i förberedelserna inför de muntliga frågestunderna. Tidigare har en

⁴¹⁴ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditiönschef på Näringsdepartementet, 20110525.

⁴¹⁵ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef på Energienheten, Näringsdepartementet, 20110617.

⁴¹⁶ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditiönschef på Näringsdepartementet, 20110525.

⁴¹⁷ Intervju med Frank Nilsson, stabschef på Näringsdepartementet, 20110613.

⁴¹⁸ Intervju med Marianne Jenryd, expeditiönschef 20110513.

⁴¹⁹ Intervju med Karin Johansson, statssekreterare Socialdepartementet, 2011-05-26.

⁴²⁰ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef Socialdepartementet, 2011-05-26.

⁴²¹ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef Socialdepartementet, 2011-05-26.

⁴²² Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

⁴²³ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

⁴²⁴ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

⁴²⁵ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

beställning gått ut för en kartläggning av alla aktuella områden, men numera kommer det endast en beställning på underlag i specifika frågor.⁴²⁶

De muntliga frågestunderna och arbetsbelastningen

Förberedelserna inför de muntliga frågestunderna sker i högre grad i de politiska staberna, men påverkar även indirekt tjänstemännens arbetsbelastning genom beställningar av underlag. Fler muntliga frågestunder skulle således påverka arbetsbelastningen på såväl politisk nivå som tjänstemannanivå.

Den mest arbetskrävande delen av arbetet med underlag till de muntliga frågestunderna utgörs av det underlag som tas fram till statsråd som ska agera överrock. Ingen vet vilka frågor som kommer i förväg och statsrådet ska då i princip kunna svara på alla frågor på samtliga sakområden. En av statssekreterarna ifrågasätter vitsen med detta: ”Jag menar [mitt statsråd] får en fråga om utbildningsväsendet som kanske inte varit hans fråga någon gång. Det är klart att då får de aldrig vettiga svar. Så den delen av frågestunden kan jag tycka – till vilken nytta har man den rollen?”⁴²⁷ Statssekreteraren menar att det vore rimligare att det endast gick att ställa frågor på respektive statsråds ansvarsområde, förutom under statsministerns frågestund.⁴²⁸ Stabschefen på samma departement menar att baksidan av de muntliga frågestunderna är att underlaget och svaren inte bereds i Regeringskansliet. Det blir således mindre

Möjlig förändring att överväga:

Att endast tillåta muntliga frågor på de områden som statsråd som närvarar på den muntliga frågestunden ansvarar för. En sådan begränsning bör dels minska behovet av förberedelser för statsrådet som annars ska agera s.k. överrock, dels ge bättre kvalitet i de svar som ges.

av faktasvar och mer av en politisk diskussion.⁴²⁹

4.4.8 Fristående debatter

Giddings menar att den brittiska motsvarigheten till muntliga frågestunder har kommit att utvecklas alltmer till en partipolitisk arena, han beskriver det som ”a piece of regular political theatre”.⁴³⁰ Vi känner igen det från beskrivningen av muntliga frågestunder ovan, men även de s.k. fristående debatterna skulle kunna beskrivas som en sådan mer partipolitisk arena för debatt. I intervjuundersökningen framkommer att partierna uppfattas som mer framträdande i

⁴²⁶ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

⁴²⁷ Intervju med Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet, 2011-05-26.

⁴²⁸ Intervju med Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet, 2011-05-26.

⁴²⁹ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

⁴³⁰ Giddings, Philip, ”Questions and Departments”, i Franklin, Mark och Norton, Philip (red.), *Parliamentary Questions*, Oxford: Clarendon Press, 1993, s. 149.

aktuella debatter än i interpellationsdebatter.⁴³¹ Genom linjetalen blir det ”politik” från första början, en ”intressantare debatt”.⁴³²

Fristående debatt (RO 2:10 st 3) kan, även om de inte ingår i RF 13 kap. om kontrollmakten, anses vara en del av den direkta kontrollmakten.⁴³³ I begreppet ingår partiledardebatter, utrikespolitiska debatter och aktuella debatter som anordnas av talmannen i samråd med partiernas gruppleddare i ett aktuellt ämne.⁴³⁴ Jag väljer att kort diskutera dem här, eftersom de utgör ett komplement eller alternativ till interpellationer.

Under våren 2011 har aktuella debatter bl.a. hållits på ämnen som ”ojämlik sjukvård”, ”kärnkraftens framtid och risker”, ”svensk migrationspolitik” och ”barnfattigdomen i Sverige”. I tabellen nedan framgår att antalet särskilda och aktuella debatter varierar mellan sju och 13 stycken per riksmöte.

TABELL 20. ANTALET FRISTÅENDE DEBATTER PER RIKSMÖTE.

Riksmöte/ typ av fristående debatt	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11
<i>Aktuell</i>	7	6	4	6	6	7	7	10
<i>Allmänpolitisk</i>	3	3	3	3	3	3	0	2
<i>Partiledar-</i>	3	3	3	2	2	3	3	3
<i>Särskild</i>	4	6	5	1	1	6	0	0
<i>Utrikespolitisk</i>	1	1	1	1	1	1	1	1

Källa: www.riksdagen.se. Den huvudsakliga skillnaden mellan särskilda och aktuella debatter är reglerna för debattider. Nuvarande talman har sedan 2009/10 valt att endast arrangera aktuella debatter.

Underlagen till de särskilda debatterna beställs från tjänstemännen och bearbetas i de politiska staberna.⁴³⁵ Underlaget är mer ideologiskt än sakligt.⁴³⁶ Det krävs inte heller ett skriftligt underlag till kammaren i samband med de aktuella debatterna, därav heller ingen formell beredning i Regeringskansliet.⁴³⁷ Däremot krävs mer grundarbete i staberna eftersom det oftast är ett ämne som rör ett större område än en interpellation.⁴³⁸ Även tjänstemännen upplever det som ett större arbete att ta fram underlag inför en aktuell debatt. En enhetschef menar att ”det blir en större sak. Mer underlag än till en interpellationsdebatt. Då får man lägga ner lite extra tankemöda kring underlaget för dem.”⁴³⁹ En expediteschef säger på samma tema att ”det kändes som att

⁴³¹ Intervju med Frank Nilsson, stabschef, Näringsdepartementet, 2011-06-13.

⁴³² Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

⁴³³ Bremdal, Patrik, a.a., s. 61 f.

⁴³⁴ Bremdal, Patrik, a.a., s. 64.

⁴³⁵ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

⁴³⁶ Intervju med Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

⁴³⁷ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

⁴³⁸ Intervju med Frank Nilsson, stabschef, Näringsdepartementet, 2011-06-13.

⁴³⁹ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

det blev mycket större än ett antal interpellationsdebatter. Kraven på underlag höjdes och [statsrådet] blev mer på tå. Från riksdagens perspektiv kan det ha gagnat och gett en bättre debatt.”⁴⁴⁰

Den huvudsakliga förklaring som framkommer till att en så stor andel interpellationer besvaras för sent, nämligen svårigheten att hitta en tid i statsrådets kalendrar, återkommer i intervjuundersökningen som ett argument mot aktuella debatter. Det är svårt att med kort varsel hitta en tid för aktuell debatt.⁴⁴¹ Ur det perspektivet kan en interpellation – som kan besvaras senare – vara enklare för statsrådet att hantera. De aktuella debatterna har statsråden svårare att påverka planeringen av. För att det skulle kunna utgöra ett alternativ skulle fasta debatt dagar eller ett större samarbete mellan riksdagen och Regeringskansliet i planeringsarbetet krävas.⁴⁴²

4.4.9 Tidsgränsernas betydelse för arbetsbelastningen

När det gäller skriftliga frågor är den avsatta tiden så kort att de normala beredningsrutinerna i Regeringskansliet alltid frångås. I stället har fem timmar satts som nedre gräns för delningstiden. Det är ändå svårt för tjänstemännen att hinna. Ibland får delningstiden överlappa med veckoberedningstiden då svaret presenteras för statsrådet och normalt ska vara färdigt.⁴⁴³ Konsekvensen blir att kvaliteten riskeras:

Man måste ju ge mottagarna tillfälle att reagera, men det förekommer att det handlar om mindre än en dag. Skickar på morgonen och vill ha synpunkter efter lunch. Det där gagnar ju inte kvalitetssäkringsprocessen, risken är att man missar någon som inte hinner titta på det.⁴⁴⁴

En enhetschef berättar att även om de har skyldighet att höra alla så hinner de inte alltid invänta svar från alla: ”Vi kan ju köra på men det blir ju en chansning, men ibland måste vi göra det. Alla hinner inte alltid på fem timmar.”⁴⁴⁵

En annan enhetschef menar att det ibland till och med kan vara delningstider på fyra timmar: ”Då gäller det att se upp”.⁴⁴⁶

Det är också stressigt för den politiska staben som ska hinna se svaret innan det går ut på delning:

När det ska ut på delning kan det stå en tjänsteman här och säga ’den här ska ut på delning om en kvart. Här, godkänn det här svaret på den här frågan eller interpellationen’. Det är främst frågor. Interpellationerna brukar det vara bättre framförhållning på, men just frågor, i och med att det är kortare svarstid på dem också, så händer det, ja, nästan på varannan fråga skulle jag säga, att någon kommer in och säger här är svaret på frå-

⁴⁴⁰ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditiöschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

⁴⁴¹ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef på Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

⁴⁴² Intervju med Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet, 2011-05-26.

⁴⁴³ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

⁴⁴⁴ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditiöschef på Näringsdepartementet, 2011-05-25.

⁴⁴⁵ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

⁴⁴⁶ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

gan och när jag frågar: ”när är deadline?” ”Jo, jag måste ha den i handen nu, det vore bra om du kan läsa medan jag står här”. Och då kan man inte kolla igenom den på samma sätt. [...] Då får man lita på tjänstemännen.⁴⁴⁷

När det gäller interpellationer händer det ofta att tjänstemännen måste begära förkortad delningstid hos Statsrådsberedningen.⁴⁴⁸ En enhetschef menar att de måste hinna och därför blir det delningen som får kortas: ”Det som vi tummar på är beredningstiderna, som kan bli väldigt korta ibland”.⁴⁴⁹ En statssekreterare menar att detta innebär en risk för sämre kvalitet på svaren:

Då säkerställer man inte den beredning som ska ske internt. Trots allt så har regeringen ett kollektivt beslutsfattande, när ett statsråd går ut så ska statsrådet vara förankrat med de andra statsråden. Börjar man nagga på beredningstider, vilket man naturligtvis kan göra från gång till gång, men jag tror inte att man ska tillåta det att bli någon vana för då kommer det att spilla över på kvaliteten. Hur man än vänder sig så har man rumpan bak. [...] Det här är ett problem för de statsråd som har många interpellationer.⁴⁵⁰

Arbetsbelastningens konsekvenser

Statssekreteraren på Arbetsmarknadsdepartementet betonar att arbetet med att ta fram svar på skriftliga frågor och interpellationer är resurskrävande: ”Det är ju en väldigt tungrodd process eftersom vi har processen med gemensam beredning och det tar väldigt mycket resurser ifrån organisationen.”⁴⁵¹ En enhetschef på Socialdepartementet menar att ”det får tydliga konsekvenser för det andra eftersom man måste lägga allt annat åt sidan”.⁴⁵² Hon menar att tidsgränserna ”ökar allmänt jobb- och stressnivån”.⁴⁵³ Enhetschefen säger också att det händer att hon måste beordra övertid för arbete med en viss speciell fråga. Någon kanske får gå till departementet på helgen eller tidigt på måndag morgon.⁴⁵⁴ På samma sätt säger en enhetschef på Näringsdepartementet att det har hänt att hon får kalla in folk för att jobba med ett svar på riksdagsfrågor under helgen. Det kan t.ex. handla om att den tjänsteman som kan sakfrågan är upptagen med annat under fredagseftermiddagen. Eftersom frågesvaret måste delas på måndagen få tjänstemännen arbeta under helgen för att hinna stämma av och vara klar på måndag morgon.⁴⁵⁵ Även för de

⁴⁴⁷ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

⁴⁴⁸ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet, 2011-05-25.

⁴⁴⁹ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef på Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

⁴⁵⁰ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

⁴⁵¹ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

⁴⁵² Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

⁴⁵³ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef på Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

⁴⁵⁴ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef på Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

⁴⁵⁵ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef på Energienheten, Näringsdepartementet, 20110617.

politiskt sakkunniga får det konsekvenser i form av att arbetet med svaren tränger undan andra arbetsuppgifter, vilket i sin tur kan leda till att politiskt sakkunniga får arbeta på kvällarna för att hinna ikapp.⁴⁵⁶

Rimlig tidsram

Att uppskatta hur mycket tid som vore rimlig för att utföra arbetsuppgiften är svårt. Som det fungerar nu krävs att alla är på plats och att inget går fel för att processen ska fungera. I intervjuundersökningen efterfrågar tjänstemännen främst ytterligare tid för skriftliga frågor. En expeditionschef säger att "skulle man kunna få någon dag till så skulle det underlätta".⁴⁵⁷ En statssekreterare uppger att "en arbetsvecka vore rimligt för skriftliga frågor".⁴⁵⁸ När det gäller interpellationerna får tjänstemännen tack vare att interpellationerna ofta besvaras för sent vanligen längre tid på sig än två veckor att utföra arbetet. För de interpellationer som besvaras i tid är schemat även här mycket pressat, eftersom interpellationssvar ska delas i fem arbetsdagar. Här ses en återgång till de fyra veckor som gällde före 1995/96 som rimligt, eller åtminstone tre veckor: "Tjänstemännen behöver mer tid. Om vi fick tre veckor kanske det är lättare att passa in det i ministerns almanacka. Och det kanske blir bättre kvalitet".⁴⁵⁹

4.5 Frågeinstitutets värde för regeringen och Regeringskansliet

Patrik Bremdal menar att "[ä]ven regeringen har nytta av kontrollmedlet genom att det ger den möjlighet att informera och försvara sin politik".⁴⁶⁰ Denna tanke återfinns även i internationell litteratur om frågeinstitutet. Exempelvis skriver Giddings att frågeinstitutet skapar PR-möjligheter för regeringen, som kan "[u]se written answers as a means of making ministerial announcements".⁴⁶¹ I intervjuerna med anställda i Regeringskansliet framkommer dock att de uppfattar värdet av denna möjlighet, och även frågeinstitutets sammantagna värde för regeringen och Regeringskansliet som ringa. En stabschef menar att samspelet mellan riksdag och regering inte blir bättre av interpellationer: "Det går inte fortare, vi får inte reda på något som vi inte uppmärksammat eller får ett perspektiv som man tycker är intressant".⁴⁶² Statssekreteraren på Arbetsmarknadsdepartementet menar att det aldrig har inträffat att det framkommer ny kunskap i samband med en interpellationsde-

⁴⁵⁶ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef Socialdepartementet, 2011-05-26.

⁴⁵⁷ Intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef, Arbetsmarknadsdepartementet 20110516.

⁴⁵⁸ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 20110517.

⁴⁵⁹ Intervju med Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet 20110516.

⁴⁶⁰ Bremdal, Patrik, a.a., s. 79.

⁴⁶¹ Giddings, Philip, a.a., s. 148.

⁴⁶² Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

batt: ”Det är inte så att [statsrådet] kommer tillbaka & säger ’jippie jag har lärt mig något nytt idag’”.⁴⁶³ En expeditionschef berättar att hon varit med om återkoppling från en interpellationsdebatt vid ett tillfälle.⁴⁶⁴ En annan expeditionschef menar att en stor del av frågorna är omvärldsstyrd, och precis som riksdagsledamöterna har även Regeringskansliet ”tentaklarna ute och känner av det”.⁴⁶⁵ Därför menar han att frågorna ”inget värde [för Regeringskansliet] i generell bemärkelse”.⁴⁶⁶ I intervjuundersökningen framkom endast ett exempel på när frågeinstitutet används som den PR-möjlighet Giddings lyfter fram:

Som till exempel nu har vi en interpellation som, det var oklart vem som skulle få den [...]. Då tänkte vi att men den här vill vi ha. Då kan vi också gå ut och prata om det stora uppdraget om kvinnors arbetsmiljö som vi gav till Arbetsmiljöverket förra veckan. Då kan vi marknadsföra det här uppdraget. Det klart att man använder dem, man vill ju nå ut med så mycket bra som möjligt.⁴⁶⁷

Här tar den politiska staben tillfället i akt att informera om regeringens politik på det egna statsrådets område.

Om värdet för Regeringskansliet är ringa, hur kan det värde det ändå har beskrivas? En stabschef menar att interpellationsdebatterna har ett värde för regeringen en gång av tio och då för att frågeställningen lyfter något som de inte tidigare har uppmärksammat eller skapar en ordentlig diskussion.⁴⁶⁸ Frågeinstitutet kan utgöra en arena för att prata om regeringen politik i lite bredare sammanhang.⁴⁶⁹ En politiskt sakkunnig understryker att det kan vara ett sätt att känna av det politiska klimatet och få goda relationer till ledamöterna.⁴⁷⁰ En stabschef lyfter fram utvecklandet av argumentation på områden som statsrådet inte pratar om så ofta.⁴⁷¹ En av expeditionscheferna lyfter fram att interpellationsdebatterna ibland kan utgöra ett tillfälle att samla vad som gjorts på ett område och samla det i ett dokument.⁴⁷² En annan expeditionschef menar att värdet möjligtvis kan bestå i att departementet vid återkommande frågor uppmärksammas på vad som för tillfället är betydelsefullt för riksdagen. Hon menar dock att den informativa funktionen är begränsad. Regeringskansliet har ändå, genom t.ex. medier, brev från allmänheten och kontakter med andra organisationer kunskap om aktuella frågor.⁴⁷³

⁴⁶³ Intervju med Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-17.

⁴⁶⁴ Intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef, och Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet 2011-05-16.

⁴⁶⁵ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef på Näringsdepartementet, 2011-05-25.

⁴⁶⁶ Intervju med Fredrik Ahlén, expeditionschef på Näringsdepartementet, 2011-05-25.

⁴⁶⁷ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

⁴⁶⁸ Intervju med Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet, 2011-05-26.

⁴⁶⁹ Intervju med Frank Nilsson, stabschef på Näringsdepartementet, 2011-06-13.

⁴⁷⁰ Intervju med Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-24.

⁴⁷¹ Intervju med Frank Nilsson, stabschef på Näringsdepartementet, 2011-06-13.

⁴⁷² Intervju med Marianne Jenryd, expeditionschef, Socialdepartementet, 2011-05-13.

⁴⁷³ Intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

Det tycks inte finnas någon systematisk uppföljning av interpellationsdebatterna i Regeringskansliet, även om viss uppföljning sker. En expeditionschef berättar att tjänstemännen sällan är med på debatten, eftersom statsråden hellre tar med de politiskt sakkunniga. Expeditionschefen vet inte ens om protokollet läses.⁴⁷⁴ En enhetschef på ett annat departement säger att de tittar på interpellationsdebatterna på enheten för att se hur det går för statsrådet.⁴⁷⁵ Enhetschefen ser det som ett sätt att få respons på underlaget, att ta del av argumenten från interpellanten och hur statsrådet bemöter dem. Det ökar enhetens kunskapsnivå på området.⁴⁷⁶ En annan enhetschef menar att behållningen är den kännedom debatten ger om de övriga riksdagspartiernas politiska ståndpunkter och argument.⁴⁷⁷ En tredje enhetschef säger att "[v]i skulle få mer tid till annat utan dem".⁴⁷⁸ Han menar att de "servar det demokratiska systemet, som är vår uppgift och det är viktigt. Men jag får inte kunskap. Värdet för enheten är ju noll eller väldigt begränsat. Det är inte det som är syftet. Det har ju sin politiska logik och den är vi trogna, men för enhetens del kan det kvitta".⁴⁷⁹ Den samlade bilden är således att frågeinstitutet inte uppfattas ha något större värde för regeringens och Regeringskansliets arbete, men att det accepteras och respekteras som en viktig del av det demokratiska politiska systemet.

4.6 Sammanfattning

Arbetsbelastningen i Regeringskansliet är förhållandevis hög. Organisationen arbetar under osäkerhet och ständig tidsbrist. Spörsmålen påverkar detta arbete genom att de när som helst bryter det pågående arbetet. Det är inte möjligt för tjänstemännen att i någon större utsträckning påverka vare sig *när* arbetet ska utföras eller *i vilken takt* det ska ske. Enhetschefer kan i viss utsträckning påverka *vem* som ska utföra arbetet, men ofta är det en eller ett par tjänstemän som har kunskap om sakfrågan.

Att rätt fråga från början hamnar på rätt statsråds bord underlättar arbetet i Regeringskansliet. De frågor som av en eller annan anledning har ställts till ett annat statsråd än det Regeringskansliet bedömer bör besvara frågan innebär en ibland tidskrävande överlämningsprocess. Särskilt i anslutning till regeringsombildningar hamnar spörsmål ofta på fel departement. Tidskrävan-

⁴⁷⁴ Intervju med Monica Rodrigo, expeditionschef, och Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-05-16.

⁴⁷⁵ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

⁴⁷⁶ Intervju med Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet, 2011-05-24.

⁴⁷⁷ Intervju med Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet, 2011-06-17.

⁴⁷⁸ Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07.

⁴⁷⁹ Intervju med Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet, 2011-06-07.

de är också spörsmål som innehåller flera frågor, men där ansvaret för de olika delfrågorna ligger hos olika statsråd.

Av intervjuundersökningen framgår att det finns kritik mot spörsmålets kvalitet. Dels efterfrågas en större skillnad mellan de frågor som ställs i skriftliga frågor och interpellationer, dels finns önskemål om ökad tydlighet i själva frågeställningen, så att tjänstemännen i Regeringskansliet förstår vad som avses. Det finns också en irritation över att samma spörsmål upprepas gång på gång. Upprepningar kan ta sig olika uttryck. Ibland ställs samma spörsmål från en ledamot till samma statsråd gång på gång med jämna mellanrum. Ibland ställs i princip samma spörsmål från en ledamot till ett stort antal statsråd. Ibland ställer ett antal ledamöter var sitt spörsmål till ett statsråd med i huvudsak samma frågeställning. Här ifrågasätts huruvida frågeinstitutet ska vara den enskilde ledamotens eller riksdagens gemensamma, liksom hur sällningen av spörsmål sker i riksdagen.

När det gäller skriftliga frågor framgår att den nu satta tidsgränsen från fredagar kl. 10 till onsdagar kl. 12 är så kort att beredningsprocessen måste fungera problemfritt för att tiden ska räcka till. Att inlämningen av frågorna sker på fredag, och ofta når den handläggare som ska skriva svaret på fredag eftermiddag, skapar onödig stress. Det är heller inte helt ovanligt att tjänstemän jobbar med frågesvar under helgen. Delningstiden för svar på skriftliga frågor är förkortad från de normala fem arbetsdagarna till fem timmar. Den politiska staben får ofta gå igenom svaren på stående fot medan den ansvariga tjänstemannen väntar. Detta medför alltid en risk att någonting missas eller att något departement inte hinner se svaret. För riksdagen innebär det att svaren kanske inte alltid har hunnit kvalitetssäkras ordentligt.

Medan skriftliga frågor har en fast dag och tid för sista inlämning varje vecka och en fast dag och tid då frågan ska vara besvarad kan interpellationer ställas när som helst när riksdagen är samlad. Oavsett när interpellationen lämnas in ska den besvaras inom två veckor. Detta medför att tjänstemännen – om statsrådet hittar en tid i sin kalender för besvarandet inom denna tidsram – måste lägga allt annat arbete åt sidan för att ta fram ett svar. Interpellations-svar ska delas under fem arbetsdagar. Under delningstiden utarbetas ett debattunderlag. Både svaret och debattunderlaget ska vanligen vara statsrådet till handa två till tre dagar före debatten. Datumet för debatten kanske inte heller är satt på den fjortonde dagen, utan tidigare. Sammantaget blir även framtagandet av interpellationssvar lidande av tidspress. Det är heller inte ovanligt att förkortad delningstid måste begäras hos Statsrådsberedningen.

Det främsta skälet till varför huvuddelen av interpellationssvaren inte lämnas till riksdagen inom två veckor tycks dock inte vara att beredningsprocessen kräver längre tid. I stället är det statsrådets kalendrar som leder till fördröjda svar. Statsrådets kalendrar är inbokade lång tid i förväg och även om statsrådet i många sammanhang formellt kan ersättas av någon annan på departementet är det i praktiken inget alternativ. Internationaliseringen, och inte minst europeiseringen, har lett till att statsråden i allt högre grad representerar regeringen vid ministerrådsmöten och andra möten vid internationel-

la organisationer. Om en interpellation lämnas in veckan innan ett sådant möte där statsrådet ska närvara blir den ofrånkomligen försenad. Att det inte finns några marginaler i tidsramen för besvarandet av interpellationer har lett till att försening har blivit normen. Denna norm tar sig också uttryck i att samtliga intervjuade i de politiska staberna inte är beredda att prioritera interpellationsdebatterna framför statsrådets sedan länge inbokade arrangemang, även om de säger sig vilja besvara interpellationer inom tidsramen.

De muntliga frågestunderna hålls varje torsdag kl. 14 och varje statsråd medverkar ungefär var femte vecka. En gång i månaden har statsministern frågestund. De olika statsrådets medverkan vid frågestunden är planerat med ett års framförhållning. Detta gör att förberedelserna är förutsägbara och går att planera in. De sker huvudsakligen på politisk nivå, även om enheterna utarbetar underlag om pågående arbete på respektive ansvarsområde. Det problem som framkommer i relation till de muntliga frågestunderna är att ett statsråd på frågestunden alltid ska vara förberett för att svara på frågor om samtliga politikområden, dvs. regeringens samlade politik. Eftersom regeringen fattar beslut kollektivt och ansvarar för den förda politiken kollektivt är detta på sätt och vis naturligt. Det kräver dock dels att Regeringskansliet varje vecka utarbetar ett underlag som täcker aktuella frågor på alla statsråds områden, dels att det statsråd som har uppgiften att agera "överrock" läser in sig på detta underlag. Samtidigt kan en riksdagsledamot som ställer en fråga om ett politikområde som "överrocken" inte ansvarar för och kanske heller inte har arbetat med tidigare troligtvis inte får samma kvalitet på svaret som om det ansvariga statsrådet besvarat frågan.

De fristående debatterna erbjuder mer politisk glöd och hetta än de övriga debatterna. I dessa kommer partipolitiken fram tydligare och diskussionen blir mer ideologisk. Även här finns problem med att hitta tider för debatt i statsrådets kalendrar. Arbetet med att ta fram underlag till debatterna är mer omfattande på politisk nivå i Regeringskansliet, men kräver inte gemensam beredning och delning, vilket underlättar för tjänstemännen och skapar ett större tidsutrymme för förberedelser. Samtidigt innebär det att den kvalitetssäkringsprocess som den gemensamma beredningen och delningen innebär inte genomförs, och statsrådets inlägg i debatten blir därför inte kvalitetssäkrade på samma sätt som inför en interpellationsdebatt.

Sammanfattningsvis innebär frågeinstitutet en betydande arbetsinsats för Regeringskansliet. Den sker under tidspress och ökar arbetsbelastningen, framför allt på tjänstemännen. Tidspressen är stor både när det gäller skrivandet av svar på skriftliga frågor och interpellationer och när det gäller skrivandet av svar på skriftliga frågor. Värdet av spörsmålen är för regeringen och Regeringskansliet i förhållande till arbetsinsatsen att betrakta som ringa.

5 Slutsatser

Riksdagens frågeinstitut innebär en organisatorisk utmaning för Regeringskansliet. Svaren på de frågor som ställs måste förberedas. Relevant information måste sammanställas och svarsförslag måste formuleras, delas, presenteras för och godkännas av statsrådet inom ramen för den tidsram som riksdagsordningen kräver. Dessa tidsramar kan vara mycket snäva, särskilt mot bakgrund av det stora antal frågor som vissa departement bereder.⁴⁸⁰

Den här studien har belyst hur användandet av frågeinstitutet påverkar de praktiska förutsättningarna för statsråden att fullgöra sina andra åtaganden liksom hur arbetet i Regeringskansliet påverkas. I undersökningen studeras hur anställda i Regeringskansliet upplever arbetet med att besvara frågor och interpellationer från riksdagen.

I undersökningen framkommer att det, ur Regeringskansliets perspektiv, finns problem med hur frågeinstitutet är utformat och används idag. Frågeinstitutet påverkar statsrådets praktiska förutsättningar att fullgöra andra åtaganden dels genom att besvarandet upplevs störa och i viss mån även försena det pågående arbetet i Regeringskansliet (t.ex. utarbetandet av propositioner och skrivelser), dels genom att statsrådet måste avsätta tid som annars hade kunnat användas till annat (t.ex. inläsning eller besök i för statsrådet relevant verksamhet) för att debattera interpellationerna i kammaren. Konkret påverkar användandet av frågeinstitutet arbetet i Regeringskansliet genom att ta tid från annat arbete och skapa ökad stress, ryckighet och oförutsägbarhet för tjänstemännen i deras arbete.

I undersökningen framkommer ett antal möjliga förändringar att överväga, som ur Regeringskansliets perspektiv skulle underlätta det arbete som användandet av frågeinstitutet genererar. Att förstärka kunskapen om Regeringskansliets organisation och statsrådets portföljer hos riksdagens kammarkansli och hos riksdagsledamöterna torde kunna minska den administration som ett överlämnande av frågor mellan statsråd innebär.

Att förändra frågeinstitutet i riktning mot att färre likalydande eller snarlika frågor ställs inom en viss tid skulle också avlasta Regeringskansliet. En sådan förändring skulle också, även om den innebär en viss inskränkning i ledamöternas rätt att ställa frågor, kunna bidra till att riksdagen får svar av högre kvalitet. Svar på likalydande eller snarlika frågor ställda inom en kort tidsperiod behöver inte innebära att riksdagen får mer information från regeringen eller att den informativa funktionen i riksdagens kontrollmakt förstärks. En förändring i denna riktning skulle kunna ske på flera sätt. Ett sätt vore att arbeta med att stärka kunskapen hos riksdagsledamöterna och riksdagsförvaltningen om vilka frågor som har ställts och vilka svar som har givits, exempelvis genom att informera samtliga ledamöter om att ett visst frågnummer

⁴⁸⁰ Jfr. Giddings, Philip, a.a.

ställt och att svar på detta spörsmål inkommit. Ett annat sätt vore att i riksdagen göra en överenskommelse om att inte ställa samma fråga till fler än ett statsråd vid samma tillfälle, eftersom statsrådet ändå alltid svarar å regeringens vägnar. Ytterligare ett sätt vore att, på ett liknande sätt som i Storbritannien, införa en begränsning att likalydande spörsmål (eller spörsmål med innehållsmässigt samma innehåll) endast får ställas en gång per tre månader om ingen större förändring i den aktuella frågan har inträffat. Det innebär att ett statsråds svar anses vara regeringens svar till riksdagen, inte enbart till frågeställaren och att ett nytt svar inte kan avkrävas regeringen omedelbart efter det att ett svar har givits.⁴⁸¹ Det skulle även kunna vara tänkbart att införa en begränsning liknande den som tillämpas i Norge och som innebär en möjlighet för talmannen att avvisa frågor som rör områden där en fråga eller interpellation redan har lämnats men inte besvarats.⁴⁸² Även en överenskommelse om att endast ställa en fråga per skriftlig fråga skulle underlätta arbetet i Regeringskansliet.

När det gäller de i riksdagsordningen angivna tidsgränserna för besvarande av spörsmål är dessa idag så korta att det i princip inte finns någon marginal i beredningen av underlagen. Detta skapar stress, men kan även leda till att kvalitetssäkringen som sker under beredning och delning riskeras. Samtidigt har det blivit norm att besvara interpellationer för sent. En förklaring till detta är internationaliseringen, som innebär att det många gånger inte finns någon möjlighet för statsråden att besvara interpellationer inom två veckor. En möjlig förändring som skulle kunna avhjälpa detta är att utöka svarstiden för interpellationer från två till fyra veckor. Detta innebär en återgång till den tidsram som gällde före 1995/96 och skulle för 2009/10 ha inneburit att 74 procent av interpellationerna hade besvarats i tid. Ytterligare en förändring som skulle underlätta för Regeringskansliets arbete vore att införa en regel om att svarstiden ska vara fyra *hela* veckor från det att interpellationen inkommit till Regeringskansliet. Det innebär att Regeringskansliet har större möjlighet att passa in beredningen av interpellationssvaret i den ordinarie beredningen och undviker den särskilda belastning det innebär att särskilt bereda interpellationer som inkommer på andra tider. I syfte att öka andelen interpellationer som besvaras i tid skulle även fasta dagar för interpellationsdebatter kunna övervägas. På fasta, i förväg inbokade debattdagar, som återkommer med jämna mellanrum skulle då samtliga interpellationer besvaras och såväl interpellanten som statsrådet förväntas vara på plats.

Statsrådsberedningen framhåller att den högst prioriterade förändringen vore en förlängd svarstid för skriftliga frågor. Intervjuundersökningen bekräftar att det är denna tidsbegränsning som skapar mest stress och arbetsbelastning på tjänstemannanivå. En förändring av tidsgränsen skulle troligtvis även ge svar som har högre kvalitet i betydelsen att de är bättre beredda i Regeringskansliet. För att avlasta Regeringskansliets tjänstemän och minska den stress som är förknippad med skriftliga frågor vore det också möjligt att över-

⁴⁸¹ Se Bremdal, Patrik, a.a., s. 222.

⁴⁸² Se Bremdal, Patrik, a.a., s. 222.

väga att förändra de tider och dagar som svaren lämnas till Regeringskansliet så att de inte når handläggarna på fredag eftermiddag. Det vore rimligt att utöka svarstiden med två dagar till fem och att dessa dagar också är arbetsdagar. Riksdagsordningen skulle kunna förändras så att lydelsen blir: ”De skriftliga frågor som under en vecka getts in senast klockan 10 på onsdagen besvaras senast klockan 12 på onsdagen i följande vecka.”

När det gäller de muntliga frågestunderna framkommer att en förändring som innebär att endast muntliga frågor tillåts på de områden som de statsråd som närvarar på den muntliga frågestunden ansvarar för, dels bör minska behovet av förberedelser för statsrådet som annars ska agera s.k. överrock, dels bör ge bättre kvalitet i de svar som ges till riksdagsledamöterna.

Även andra förslag till förändringar av riksdagens frågeinstitut än de som presenterats ovan har framkommit i undersökningen. Några av dessa är att utöka antalet muntliga frågestunder och aktuella debatter samtidigt som möjligheterna att använda övriga frågor begränsas. En sådan begränsning skulle kunna vara att det införs ett krav på att en interpellation alltid ska föregås av en skriftlig fråga. Interpellationen ska då ställas i direkt anslutning till att svaret på den skriftliga frågan inkommit. I intervjuerna framkom även önskemål om kvotering, exempelvis genom att begränsa antalet interpellationer som en enskild riksdagsledamot kan ställa till ett och samma statsråd under en viss tidsperiod. Ytterligare ett förslag som framkom i intervjuundersökningen var att utöka riksdagsledamöternas skyldighet att vara tillgängliga för interpellationsdebatt. Min bedömning är dock att det inte är nödvändigt om svarstiden för interpellationer utökas.

Avslutande ord

De processer som påverkat och påverkar hela samhället, som ofta ges samlingsnamnet *governance*, påverkar även frågeinstitutet.⁴⁸³ Medialiseringen leder till att fokus ofta är de enskilda riksdagsledamöternas aktivitet, som ibland mäts i antal ställda frågor. Samtidigt har kanske personvalet gjort det allt viktigare för varje enskild ledamot att synas. Och i riksdagen sitter nu åtta olika partier. Tillsammans med de förändringar som över tid har gjorts i frågeinstitutet kan detta tänkas driva på en ökning av antalet frågor. För regeringen innebär samtidigt internationaliseringen att det blir allt svårare att hitta tider för att besvara frågor. Alltmer tid upptas av möten i olika internationella konstellationer. Samtidigt som ledamöterna förväntas ställa fler frågor blir det således svårare för statsråden att svara. Att normen nu tycks vara att svara för sent, och att delningstider ofta kortas, säkerställer inte svarens kvalitet. Det framstår därför som om frågeinstitutet skulle stärkas av

⁴⁸³ Se Pierre, Jon och Sundström, Göran, a.a.

såväl utökade tidsgränser för besvarandet av spörsmål som vissa begränsningar av antalet snarlika spörsmål.

Referenser

Källor

Intervjuer

- 2011-05-25 Fredrik Ahlén, expeditionschef, Näringsdepartementet.
- 2011-06-17 Pernilla Winnhed, enhetschef, Energienheten, Näringsdepartementet.
- 2011-06-13 Frank Nilsson, stabschef, Näringsdepartementet.
- 2011-05-16 Monica Rodrigo, rättschef, Arbetsmarknadsdepartementet och Peter Strömbäck, planeringschef, Arbetsmarknadsdepartementet.
- 2011-06-07 Anders Kessling, enhetschef, Arbetsmarknadsenheten, Arbetsmarknadsdepartementet.
- 2011-05-17 Bettina Kashefi, statssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet.
- 2011-05-24 Albin Molander, politiskt sakkunnig, Arbetsmarknadsdepartementet.
- 2011-05-13 Marianne Jenryd, expeditionschef, Socialdepartementet.
- 2011-05-24 Gunilla Malmberg, enhetschef, Enheten för familj och sociala tjänster, Socialdepartementet.
- 2011-05-26 Karin Johansson, statssekreterare, Socialdepartementet.
- 2011-05-26 Henrik Ehrenberg, stabschef, Socialdepartementet.

Catharina Håkansson Boman, statssekreterare, Näringsdepartementet har avböjt att delta i undersökningen.

Offentligt tryck

En reformerad grundlag, SOU 2008:125.

Gula boken, Ds 1998:39.

Konstitutionsutskottets betänkande 1974:22 med anledning av granskning av statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning.

Konstitutionsutskottets betänkande 1979/80:50 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Konstitutionsutskottets betänkande 1977/78:35 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Skriftlig fråga 2010/11:516 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till utbildningsminister Jan Björklund (Fp).

Skriftlig fråga 2010/11:517 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till statsrådet Ulf Kristersson (M).

Skriftlig fråga 2010/11:518 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till närings- och energiminister Maud Olofsson (C).

Skriftlig fråga 2010/11:519 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till miljöminister Andreas Carlgren (C).

Skriftlig fråga 2010/11:520 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till landsbygdsminister Eskil Erlandsson (C).

Skriftlig fråga 2010/11:521 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till kultur- och idrottsminister Lena Adelsohn Liljeroth (M).

Skriftlig fråga 2010/11:522 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till justitieminister Beatrice Ask (M).

Skriftlig fråga 2010/11:523 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till finansminister Anders Borg (M).

Skriftlig fråga 2010/11:524 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till arbetsmarknadsminister Hillevi Engström (M).

Skriftlig fråga 2010/11:525 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till statsrådet Ewa Björling (M).

Skriftlig fråga 2010/11:525 Företagsfrämjande åtgärder av Per Åsling (C) till statsminister Fredrik Reinfeldt (M).

Svensk författningssamling 1996:1515.

Webbkällor

Arbetsbelastning, Nationalencyklopedin, <http://www.ne.se/sve/arbetsbelastning>, hämtad 2011-04-26.

Antal propositioner, motioner, interpellationer och skriftliga frågor, riksdagens hemsida http://www.riksdagen.se/templates/R_PageFull_____7784.-aspx#2, hämtningsdatum 2011-06-13.

Övriga källor

Antalet skriftliga frågor och interpellationer per enhet och år, Socialdepartementets registrator.

Antalet skriftliga frågor och interpellationer per enhet och år, Näringsdepartementets registrator.

Antalet skriftliga frågor och interpellationer per enhet och år, Arbetsmarknadsdepartementets registrator.

Det här är Socialdepartementet, informationsmaterial, Regeringskansliet, S2011.001, publicerad den 18 januari 2011.

Detta är Arbetsmarknadsdepartementet, broschyr från Regeringskansliet, Stockholm, 2010.

Detta är Näringsdepartementet, broschyr från Regeringskansliet, 2010.

Granskningsärende 10 – Granskning av regeringens försenade interpellations-svar, Sveriges riksdag, pm 2011-01-18.

Fördröjda interpellationssvar riksmötet 09/10, Centralkansliet, Sveriges riksdag.

Medarbetare 08, rapport Jordbruksdepartementet, Regeringskansliet, hösten 2008, P0937, SRS Research AB, dnr Jo 2008/3962/SAU.

Regeringskansliets attitydundersökning 2004.

Reko-enkäten 2004, Score, Stockholms universitet.

SB 2011/2548, Utvärdering av riksdagens frågeinstitut, 2011-05-06.

Litteratur

Ahlbäck Öberg, Shirin och Jungar, Ann-Cathrine, "The Influence of National Parliaments over Domestic European Union Policies", i *Scandinavian Political Studies*, vol. 32:4, 2009.

Andrén, Nils, Interpellationer och enkla frågor, i Samhälle och riksdag – Band II, Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1966.

Bäck, Mats och Möller, Tommy, *Partier och organisationer*, Stockholm: Norstedts Juridik, 2003.

Barrling Hermansson, Katarina, *Partikulturer: Kollektiva självbilder och normer i Sveriges riksdag*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 2004.

Blondel, Jean, *Comparative legislatures*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1973.

Bremdal, Patrik, *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*, Uppsala: Uppsala universitet, 2011.

Brunsson, Karin, Sonnerby, Claes och Wittenmark, Lars, *Beslutsmaskinen: En bok om regeringskansliet*, Lund: Studentlitteratur, 1990.

Bryce, James, *Modern Democracies*, vol II, New York: Macmillan, 1921.

Dahlström, Carl, B. Peters, Guy och Pierre, Jon, *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, Toronto: University of Toronto Press, 2011.

Davidsson, Lars, *I linje med partiet? Maktspel och lojalitet i den svenska riksdagen*, Stockholm: SNS Förlag, 2006.

Döring, Herbert, "Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda", i Döring, Herbert (red.), *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim: University of Mannheim.

Erlandsson, Magnus, *Striderna i Rosenbad. Om trettio års försök att förändra Regeringskansliet*, Stockholm Studies in Politics 118, Stockholm: Stockholms universitet, 2007.

- Esaiasson, Peter och Holmberg, Sören, "Makten i riksdagen", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 83:2, 1990.
- Esaiasson, Peter och Holmberg, Sören, "Power in the Swedish Parliament", *Scandinavian Political Studies*, vol. 16, nr 3, 1993.
- Furusten, Staffan, *Den institutionella omvärlden*, Malmö: Liber, 2007.
- Giddings, Philip, "Questions and Departments", i Franklin, Mark och Norton, Philip (red.), *Parliamentary Questions*, Oxford: Clarendon Press, 1993.
- Hagevi, Magnus, *Bakom riksdagens fasad*, Göteborg: Akademiförlaget Corona, 1998.
- Isberg, Magnus, "Propositionsstrategier: förr och nu", i *Att styra riket*, Departementshistoriekommittén, Stockholm: Allmänna förlaget, 1990.
- Isberg, Magnus, *Riksdagens roll under 1970-talet*, Stockholm: Akademilitteratur, 1984.
- Isberg, Magnus, *Riksdagsledamoten i sin partigrupp: 52 riksdagsveteraners erfarenheter av partigruppernas arbetssätt och inflytande*, Hedemora: Gidlunds förlag, 1999.
- Ivarsson Westerberg, Anders, *Makthavare i ministerns skugga*, Umeå: Boréa, 2010.
- Larsson, Torbjörn, "Cabinet ministers and parliamentary government in Sweden", i Laver, Michael och Shepsle, Kenneth A., (red.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, New York: Cambridge University Press, 1994.
- Larsson, Torbjörn, "Att vara riksdagsledamot", i *Folkets främsta företrädare – tre undersökningar av riksdagsledamöternas arbete i och utanför riksdagen*, SOU 1986:27, Stockholm: Folkstyrelsekommittén, 1986b.
- Larsson, Torbjörn, *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum*, Lund: Studentlitteratur, 1986a.
- Lewin, Leif, *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*, Stockholm: Norstedts Juridik, 1996.
- March James G. och Olsen, Johan P., *Rediscovering Institutions: The Organizational basis of Politics*, New York: The Free Press, 1989.
- March James G. och Olsen, Johan P., *The logic of appropriateness*, ARENA Working Paper 2004:09, 2004.
- Mattson, Ingvar och Wängnerud, Lena (red.), *Riksdagen på nära håll: sju studier av riksdagsarbetet*, Stockholm: SNS förlag, 1997.
- Mattson, Ingvar, "Private Members' Initiatives and Amendments", i Döring, Herbert (red.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt: Campus Verlag, 1995.
- Mattson, Ingvar, *Förhandlingsparlamentarismen: en jämförande studie av riksdagen och folketinget*, Lund: Lund University Press, 1996.

- Molin, Björn, "Samspelet mellan regering och riksdag", i Rydén, Bengt (red.), *Makt och vanmakt. Lärdomar av sex borgerliga regeringsår*, Stockholm: SNS Förlag, 1983.
- Möller, Tommy och Erlandsson, Magnus, *PM till statsministern – om vikten av effektiva politiska institutioner globaliseringens tid*, underlagsrapport nr 29 till Globaliseringsrådet, Västerås: Edita, 2009.
- Navarro, Julien, *Questions in the European Parliament: What for? Preliminary findings*, SPIRIT, Bordeaux: Sciences Po Bordeaux.
- Norton, Peter (red.), *Parliaments and Government in Western Europe*, London: Frank Cass, 1998.
- Perski, Aleksander och Grossi, Giorgio, "Behandling av långtidssjukskrivna med stressdiagnoser", *Läkartidningen*, 14:101, 2004.
- Persson, Thomas, *Normer eller nytta? Om de politiska drivkrafterna bakom Regeringskansliets departementsindelning*, Uppsala: Uppsala universitet, 2003.
- Petersson, Olof, *Maktens nätverk*, Carlssons förlag, 1989.
- Pierre, Jon och Peters, B. Guy, *Governance, Politics and the State*, London: Macmillan, 2000.
- Pierre, Jon och Sundström, Göran (red.), *Samhällsstyrning i förändring*, Malmö: Liber, 2009.
- Premfors, Rune och Sundström, Göran, *Regeringskansliet*, Malmö: Liber, 2007.
- Rhodes, Rod A.W., "Understanding Governance: Ten Years On", i *Organization Studies*, nr 28(08), 2007.
- Sannerstedt, Anders, *Förhandlingar i riksdagen*, Lund: Lund University Press, 1992.
- Sannerstedt, Anders, *Riksdagen och lagstiftningen*, Lund: Studentlitteratur, 1989.
- Schvaneveldt, Reid och Rice Gomez, "Modeling mental workload", *International Journal of Cognitive Technology*, vol. 3 (1), 1998, s. 19–31.
- Sjölin, Mats, "Decline of parliaments'-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol. 94, nr 2, 1991.
- Sjölin, Mats, *Coalition Politics and Parliamentary Power*, Lund: Lund University Press, 1993.
- Sundström, Göran, Soneryd, Linda och Furusten, Staffan (red.), *Organizing Democracy. The Construction of Agency in Practice*, Cheltenham: Edward Elgar, 2010.
- Ullström, Anna, *Styrning bakom kulisserna. Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet*, Stockholm Studies in Politics 138, Stockholm: Stockholms universitet, 2011.

Wängnerud, Lena, *Politikens andra sida – om kvinnorepresentation i Sveriges Riksdag*, Göteborg studies in politics 53, Göteborg: Göteborgs universitet.

Bilaga A: Frågor till Statsrådsberedningen

Konstitutionsutskottet genomför för närvarande en brett upplagd utvärdering av riksdagens frågeinstitut: skriftliga frågor, interpellationer och muntliga frågestunder. Direktiven finns på riksdagens hemsida http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_23649.aspx. Ansvarig för genomförandet av utvärderingen är f.d. kanslichefen i utskottet Magnus Isberg. Den delstudie som rör Regeringskansliet utförs av Anna Ullström, som är doktorand i statsvetenskap vid Stockholms universitet och verksam vid Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score).

För att kunna **bedöma hur de olika frågeinstituten inverkar praktiskt på statsrådets uppdrag och på arbetet i Regeringskansliet** behöver utredaren underlag från Statsrådsberedningen. Detta handlar främst om att kartlägga hur mycket arbetstid som Regeringskansliets anställda sammantaget ägnar åt att ta fram underlag för statsrådets svar på interpellationer/skriftliga frågor.

Vi vill ha svaren **senast den 20 april 2011**. Vänligen skicka svaren till utredaren Anna Ullström på e-post anna.ullstrom@score.su.se. För eventuella frågor, kontakta Anna Ullström på telefon 08-674 74 09 eller via e-post på adressen ovan.

Interpellationer

1. Hur mycket tid i timmar ägnar de beredande tjänstemännen i respektive departement i genomsnitt åt framtagande av svar på en interpellation (inklusive framtagande av underlag inför interpellationsdebatter, samt närvaro på interpellationsdebatter)?
2. Hur lång tid tar det i genomsnitt i dagar sammantaget att ta fram ett interpellationssvar (inklusive gemensam beredning, eventuella ledtider, förankring hos den politiska ledningen etc.)?
3. Med hur många andra enheter på det egna departementet bereds i genomsnitt ett interpellationssvar?
4. Med hur många andra departement bereds i genomsnitt ett interpellationssvar?
5. Vilka departement är det vanligast att interpellationssvar gemensambereads med?

Skriftliga frågor

6. Hur mycket tid i timmar ägnar de beredande tjänstemännen i respektive departement i genomsnitt åt framtagande av svar på en skriftlig fråga?
7. Hur lång tid tar det i genomsnitt i dagar sammantaget att ta fram ett svar på en skriftlig fråga (inklusive gemensam beredning, eventuella ledtider, förankring hos den politiska ledningen etc.)?
8. Med hur många andra enheter på det egna departementet bereds i genomsnitt ett svar på skriftliga frågor?

9. Med hur många andra departement bereds i genomsnitt ett svar på en skriftlig fråga?
10. Vilka departement är det vanligast att svar på skriftliga frågor gemensambereads med?

Tidsramarna för besvarandet

11. På vilket sätt påverkar tidsramarna för besvarandet av interpellationer och skriftliga frågor tjänstemännens arbete? (Exempelvis om det är vanligt förekommande att tjänstemän för att kunna ta fram svar inom ramen för de av riksdagen beslutade tidsgränserna måste lämna över arbetsuppgifter till kollegor (ofta, sällan, inte alls), skjuta upp annat arbete (ofta, sällan, inte alls), arbeta övertid (ofta, sällan, inte alls), eller avstå från att utföra arbetsuppgifter (ofta, sällan, inte alls).

Beredningen på politisk nivå

12. Hur mycket tid i timmar ägnar de politiskt anställda i respektive departement i genomsnitt åt framtagande av svar på en interpellation (inklusive framtagande underlag inför interpellationsdebatter, samt närvaro på interpellationsdebatter)?
13. Hur mycket tid i timmar ägnar de politiskt anställda i respektive departement i genomsnitt åt framtagande av svar på en skriftlig fråga?
14. Hur mycket tid i timmar ägnar de politiskt anställda på Statsrådsberedningen i genomsnitt åt arbete som är relaterat till framtagandet av svar på en interpellation?
15. Hur mycket tid i timmar ägnar de politiskt anställda på Statsrådsberedningen i genomsnitt åt arbete som är relaterat till framtagandet av svar på en skriftlig fråga?
16. På vilket sätt påverkar framtagandet av svar på interpellationer och skriftliga frågor direkt de politiska stabernas övriga arbete?

Övriga synpunkter

17. Har ni andra synpunkter på hur riksdagens frågeinstitut påverkar Regeringskansliets arbete som ni vill framföra?

Bilaga B: Intervjuguide

För intervju med enhetschefer, statssekreterare och stabschefer, planeringschefer och/eller politiskt sakkunniga (justeras något allt eftersom och utifrån vem som intervjuas).

Om arbetets karaktär

1. Hur skulle du beskriva arbetet med att ta fram ett interpellationssvar respektive skriftliga frågor?
2. Hur organiseras arbetet med framtagande av interpellationssvar/svar på skriftliga frågor på ditt departement?
3. Hur organiseras arbetet med framtagande av interpellations-svar/skriftliga frågor på din enhet?
4. Vilken del av arbetet gör tjänstemännen och vilken del av arbetet gör den politiska staben?
5. Hur förankras svaret hos det svarande statsrådet under beredningen?

Om beredningen inom Regeringskansliet

1. Hur gemensambereds svar på skriftliga frågor och interpellations-svar?
2. Ser du några särskilda komplikationer med de regelverk som gäller i riksdagen respektive i RK? (Tidsgränser etc., hur lång tid tar det?)
3. Händer det att det blir förhandling om ett svar mellan departement/partier?

Om interpellationssvar och svar på skriftliga frågor

1. Vad är ett bra svar?
2. Hur produceras ett bra svar?
3. Hur resonerar ni kring sammanslagning av svar, det vill säga att flera interpellationer/skriftliga frågor besvaras gemensamt?
4. Finns det några skrivregler för svaren? Guide till hur de ska skrivas?
5. Är det skillnad på interpellationssvar och svar på skriftliga frågor?
6. Vilken betydelse har frågornas karaktär?
7. Hur avgörs vilken typ av svar en fråga/interpellation ska få?
8. Använder ni frågor/interpellationer för att själva få god publicitet och ta egna politiska poänger/presentera en nyhet?
9. Hur hanterar ni frågor där ni inte kan ge ett riktigt svar?

Om interpellationsdebatter

10. Vilken typ av underlag vill ditt statsråd ha inför interpellationsdebatterna?
11. Hur förbereds statsrådet för interpellationsdebatterna?

Om värdet av interpellationsdebatter

12. Vilket värde har svaren och debatterna för statsrådet i sitt arbete?
13. Hur ser du på skillnaden mellan interpellationsdebatter och aktuella debatter?
14. Händer det att ni får ny kunskap i debatterna som ni kan ta med er i det fortsatta arbetet?

Något om muntliga frågestunder

15. Vad karakteriserar de muntliga frågestunderna?
16. Hur förbereds statsrådet för frågestunden?
17. Har du synpunkter på hur de muntliga frågestunderna arrangeras i förhållande till ditt arbete i Regeringskansliet?
18. Hur förbereds statsministerns frågestund?

Om tidsramarna och arbetsbelastningen

19. En interpellation ska enligt riksdagsordningen (kap. 6) besvaras av ett statsråd inom två veckor från det att den överlämnats till statsrådet. Om kammaren under tvåveckorsperioden gör ett uppehåll i sitt arbete, förlängs tiden med vad som motsvarar uppehållet. Hur påverkar dessa tidsgränser ditt arbete?
20. Har det hänt att du tvingats prioritera bort andra arbetsuppgifter för att kunna ta fram ett interpellationssvar i tid?
21. Har du tankar om hur tidsgränserna skulle kunna justeras för att underlätta arbetet?
22. Hur påverkar frågorna/interpellationerna/de muntliga frågestunderna arbetsbelastningen i RK i stort?
23. En hög andel av interpellationssvaren lämnas till riksdagen för sent. Har du någon kommentar till det?
24. Skulle Regeringskansliet kunna planera sitt arbete på ett annat sätt för att öka andelen svar som kommer in i tid?

Bilaga C: Urval av intervjupersoner

Urval av departement

Det finns naturligtvis olika sätt att göra ett strategiskt urval för intervjuer om frågeinstitutet. Framför allt bör tjänstemän och politiskt anställda på de departement eller delar av departement som är eller har varit mest belastade med interpellationer och frågor intervjuas, eftersom arbetsbelastningen bör vara som störst där. Om det finns problem som är relaterade till användningen av riksdagens frågeinstitut bör dessa framkomma tydligast på de departement som arbetar mest med besvarandet av dessa frågor.

Det enklaste vore att utgå från vilket departement som besvarar flest interpellationer sammantaget. Jag har dock istället valt att utgå från vilket departement som besvarat flest interpellationer per anställd under åren 2006–2009. De departementen är Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet, Näringsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet. Det är alltså på dessa fyra departement som arbetsbördan per anställd kan antas ha varit störst under åren 2006–2009. Inom dessa departement är de statsråd som besvarat flest interpellationer socialminister Göran Hägglund, utbildningsminister Jan Björklund, näringsminister Maud Olofsson och arbetsmarknadsminister Sven-Otto Littorin.

Ett annat sätt att göra urvalet vore att i stället välja de statsråd som har besvarat flest interpellationer under denna period. De är finansminister Anders Borg (187 interpellationer), justitieminister Beatrice Ask (187 interpellationer), näringsminister Maud Olofsson (190 interpellationer) och arbetsmarknadsminister Sven-Otto Littorin (258 interpellationer). Två departement och politiska staber blir således desamma oavsett urvalsmetod, nämligen näringsministerns stab på Näringsdepartementet och arbetsmarknadsministerns stab på Arbetsmarknadsdepartementet.

Eftersom undersökningen inte enbart rör interpellationer utan även skriftliga frågor kan det i urvalet även vara relevant att ta hänsyn till vilket departement som besvarat flest skriftliga frågor. De departement som har besvarat flest frågor per anställd under åren 2006–2009 är Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Näringsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

Sammantaget förefaller således Näringsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet vara de tre departement som i första hand bör inkluderas i undersökningen. Urvalet grundar sig på antalet interpellationer och skriftliga frågor under 2006–2009, men de intervjuade kommer att vara de personer som arbetar i dessa departement under 2011.

De tjänstemannakategorier som i första hand har intervjuats är expeditionsschefer, enhetschefer, statssekreterare och stabsschefer eller politiskt sakkunniga.

Bilaga D: Riksdagsordningen 6 kap.

Interpellationer

1 § En interpellation ska ha ett bestämt innehåll och vara försedd med en motivering. Talmannen beslutar att en interpellation får framställas. Om talmannen anser att en interpellation strider mot grundlag eller denna lag, ska han eller hon vägra tillstånd till att interpellationen framställs och ange skäl för detta beslut. Om kammaren ändå begär att interpellationen ska få framställas ska talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Talmannen får inte vägra tillstånd till interpellationen om utskottet har förklarat att den inte strider mot grundlag eller denna lag.

En interpellation besvaras av ett statsråd inom två veckor från det att den överlämnats till statsrådet. Om kammaren under tvåveckorsperioden gör ett uppehåll i sitt arbete, förlängs tiden med vad som motsvarar uppehållet.

Om ett svar inte lämnas inom den tid som har angetts i andra stycket, ska statsrådet meddela riksdagen varför svaret uteblir eller anstår. Meddelandet får inte följas av överläggning.

En interpellation faller om den inte har besvarats vid det riksmöte då den väcktes. Lag (2009:176).

Tilläggsbestämmelser

6.1.1

En interpellation ges in till kammarkansliet. Talmannen anmäler utan dröjsmål vid ett sammanträde med kammaren beslut att interpellationen ska eller inte ska få framställas. Om talmannen har medgett att interpellationen får framställas, överlämnar talmannen utan dröjsmål interpellationen till statsrådet.

Talmannen fastställer efter samråd med de särskilda företrädarna för parti-grupperna den dag under ett riksmöte då interpellationer senast får ges in till kammarkansliet för besvarande före ett uppehåll i kammararbetet som är längre än en månad.

Interpellationen ska redovisas i riksdagens protokoll. Lag (2009:176).

6.1.2

Talmannen bestämmer efter samråd med statsrådet och interpellanten vid vilket sammanträde svaret skall lämnas. Meddelande om detta lämnas utan dröjsmål på det sätt som talmannen bestämmer och tas upp på föredragningslistan.

Svaret på en interpellation får delas ut till ledamöterna i förväg. Lag (2003:180).

6.1.3

När ett statsråd besvarar en interpellation får svaret lämnas i ett anförande som räcker längst sex minuter. Statsrådet kan därutöver få ordet för ytterligare tre anföranden, varav de första två får räcka längst fyra minuter vardera och det tredje längst två minuter.

Interpellanten kan få ordet för högst tre anföranden, varav de första två får räcka längst fyra minuter vardera och det tredje längst två minuter.

Andra talare kan få ordet för högst två anföranden, varav det första får räcka längst fyra minuter och det andra längst två minuter. Lag (1998:734).

Frågor

2 § En fråga kan vara muntlig eller skriftlig. Den skall ha ett bestämt innehåll. Lag (2003:180).

Muntliga frågor

3 § En muntlig fråga framställs vid en frågestund som anordnas i kammaren. Den besvaras omedelbart av ett statsråd.

Talmannen beslutar om vem som skall få ordet vid en frågestund. Talmannen får besluta om en begränsning av anförandena till längst en minut. Lag (2003:180).

Tilläggsbestämmelse

6.3.1

En frågestund anordnas varje torsdag under de veckor som kammaren sammanträder för annan handläggning än bordläggning.

Om arbetsförhållandena i riksdagen kräver det, får talmannen för en viss vecka besluta att frågestunden anordnas på en annan dag än en torsdag eller att frågestunden ställs in.

Regeringskansliet anmäler till kammarkansliet senast på fredagen i veckan före frågestunden vilka statsråd som kommer att vara närvarande. Meddelande om detta lämnas utan dröjsmål på det sätt som talmannen bestämmer. Lag (2003:180).

Skriftliga frågor

4 § En skriftlig fråga får vara försedd med en kort inledande förklaring. Talmannen beslutar att en skriftlig fråga får framställas. Om talmannen anser att en skriftlig fråga strider mot grundlag eller denna lag, skall han eller hon vägra tillstånd till att frågan framställs och ange skäl för detta beslut. Om kammaren ändå begär att frågan skall få framställas skall talmannen hänvisa saken till konstitutionsutskottet för avgörande. Talmannen får inte vägra tillstånd till frågan om utskottet har förklarat att den inte strider mot grundlag eller denna lag.

En skriftlig fråga besvaras skriftligen av ett statsråd. Lag (2003:180).

Tilläggsbestämmelser

6.4.1

En skriftlig fråga ges in till kammarkansliet. Talmannen anmäler utan dröjsmål vid ett sammanträde med kammaren beslut att frågan ska eller inte ska få framställas. Om talmannen har medgett att frågan får framställas, låter talmannen utan dröjsmål statsrådet få del av frågan.

Det skriftliga svaret lämnas till kammarkansliet som överlämnar svaret till den ledamot som ställt frågan.

De skriftliga frågor som under en vecka getts in senast klockan 10 på fredagen besvaras senast klockan 12 på onsdagen i följande vecka.

Under längre uppehåll i kammarens arbete än en månad får talmannen besluta att svaren lämnas inom fjorton dagar efter det att frågorna framställts. Talmannen fattar sitt beslut efter samråd med de särskilda företrädarna för parti-grupperna. Om ett svar inte lämnas inom denna tid, ska statsrådet meddela kammarkansliet när frågan kommer att besvaras eller att den inte kommer att besvaras. Lag (2009:176).

6.4.2

Skriftliga frågor liksom statsrådets svar på frågorna skall redovisas i riksdagens protokoll. Lag (2003:180).

2009/10:RFR1	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av statens insatser för småskalig livsmedelsproduktion
2009/10:RFR2	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Svenska fiskbestånd med framtidsfokus
2009/10:RFR3	SOCIALUTSKOTTET Forskning som berör socialtjänstlagen och kompletterande regelverk
2009/10:RFR4	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets och Statens medicinsk-etiska råds öppna seminarium om en ny fosterdiagnostisk metod den 22 oktober 2009
2009/10:RFR5	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna seminarium om äldrefrågor den 26 november 2009
2009/10:RFR6	FÖRSVARSKOTTET Försvarskottets offentliga utfrågning om Afghanistan
2009/10:RFR7	TRAFIKUTSKOTTET Pumplagen – uppföljning av lagen om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel
2009/10:RFR8	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om funktionshindrade och scenrummet
2009/10:RFR9	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna seminarium om socialtjänstlagen med fokus på dess utformning och tillämpning inom socialtjänsten den 28 januari 2010
2009/10:RFR10	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning om den senaste tidens stora tågförseningar den 18 februari 2010
2009/10:RFR11	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om jämställdhet och maktstrukturer inom kulturens område
2009/10:RFR12	CIVILUTSKOTTET Näringslivets självregleringsorgan – utvecklingen sedan 2003
2009/10:RFR13	TRAFIKUTSKOTTET Samhällsekonomisk kalkylering – referat från trafikutskottets seminarium den 12 november 2009

2010/11:RFR1	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av ekologisk produktion och offentlig konsumtion
2010/11 RFR2	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Uppföljning av statens satsning på hållbara städer
2010/11 RFR3	CIVILUTSKOTTET, TRAFIKUTSKOTTET, MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Hållbara städer – med fokus på transporter, boende och grönområden
2010/11:RFR4	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om vinterberedskapen inom järnvägstrafiken
2010/11:RFR5	FINANSUTSKOTTET Utvärdering av riksbankens penningpolitik och arbete med finansiell stabilitet 2005–2010 Engelska Evaluation of the Riksbank's monetary policy and work with financial stability 2005–10
2010/11:RFR6	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets offentliga utfrågning om barns och ungas rätt till kultur

2011/12:RFR1	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft – En uppföljning
2011/12:RFR2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om forsk- nings- och innovationsfrågor
2011/12:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft
2011/12:RFR4	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Konstitutionsutskottets seminarium om en nordisk same- konvention
2011/12:RFR5	NÄRINGSUTSKOTTET eHälsa – nytta och näring
2011/12:RFR6	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Frågeinstituten som kontrollinstrument Volym 1 och 2
2011/12:RFR7	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets öppna utfrågning på temat Missbruks- och beroendevård – vem ska ansvara för vad? torsdagen den 24 november 2011
2011/12:RFR8	TRAFIKUTSKOTTET Tillsynen av yrkesmässiga godstransporter på väg – En uppföljning
2011/12:RFR9	TRAFIKUTSKOTTET Trafikutskottets offentliga utfrågning den 8 december 2011 om järnvägens vinterberedskap
2011/12:RFR10	KULTURUTSKOTTET Verksamheten vid scenkonstallianserna – En utvärdering
2011/12:RFR11	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Kunskapsöversikt om nationella minoriteter