

# 2019 års riksdagsöversyn

ISSN 1651-6885  
ISBN 978-91-7515-014-3  
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2020

# 1 Till riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 12 juni 2019 att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av talmannen med uppdrag att genomföra en översyn av vissa frågor som gäller riksdagens arbete (dnr 2452-2018/19). Kommittén antog namnet 2019 års riksdagsöversyn. Riksdagsstyrelsen beslutade den 18 december 2019 att anta tilläggsdirektiv till utredningen i fråga om riksdagens medalj.

Ordförande för kommittén har varit talman Andreas Norlén. Ledamöter har varit Erik Ezelius (S), Laila Naraghi (S), Fredrik Olovsson (S), Elisabeth Svantesson (M), Jessika Roswall (M), Charlotte Quensel (SD), Mikael Strandman (SD), Peter Helander (C), Mia Sydow Mölleby (V), Larry Söder (KD), Lina Nordquist (L) och Janine Alm Ericson (MP). Kanslichefen Lars Franzén, enhetschefen Ann Larsson, departementsrådet Mathias Säfsten, kammarsekretären Johan Welander och kanslichefen Mikael Åsell har biträtt kommittén som experter. Sekreterare har varit utskottsrådet Hans Hegeland.

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 23 september 2020

Andreas Norlén	Erik Ezelius	Laila Naraghi
Fredrik Olovsson	Elisabeth Svantesson	Jessika Roswall
Charlotte Quensel	Mikael Strandman	Peter Helander
Mia Sydow Mölleby	Larry Söder	Lina Nordquist
Janine Alm Ericson		

/Hans Hegeland

## 2 Innehållsförteckning

1	Till riksdagsstyrelsen.....	3
3	Sammanfattning.....	10
4	Författningsförslag.....	15
4.1	Förslag till lag om ändring i regeringsformen.....	15
4.2	Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	16
4.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet.....	22
4.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	23
4.5	Förslag till lag om ändring i budgetlagen (2011:203).....	24
4.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.....	25
4.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2012:883) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd.....	28
4.8	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter.....	29
5	Inledning.....	34
5.1	Uppdraget.....	34
5.2	Kommitténs arbete.....	34
5.3	Betänkandets disposition.....	35
6	Budgetfrågor – budgetpropositionens lämnande och provisorisk budget.....	37
6.1	Direktiven.....	37
6.1.1	Budgetpropositionens lämnande.....	37
6.1.2	Om riksdagen inte har fattat budgetbeslut.....	38
6.2	Gällande ordning.....	38
6.2.1	Budgetpropositionens lämnande och riksdagens budgetprocess.....	38
6.2.2	Riksdagens budgetprocess.....	39
6.2.3	Statsministeromröstning.....	40
6.2.4	Om riksdagen inte har fattat budgetbeslut.....	40
6.3	Begränsad reglering i regeringsformen av budgetprocessen.....	41
6.3.1	1809 års regeringsform.....	42
6.3.2	1974 års regeringsform.....	43
6.3.3	Beslutet om rambeslutsprocessen inför 1997 – hanteringen under valår.....	44
6.3.4	Utvärderingar av budgetprocessen och valdagen.....	46
6.3.5	Grundlagsutredningen 2010.....	47
6.3.6	Beslut om längre tid för en ny regering (2014) – budgetpropositionens lämnande.....	50
6.3.7	Riksdagens tillkännagivande om utredning om budgetpropositionens lämnande och provisorisk budget.....	53
6.4	Erfarenheter från budgetprocessen.....	53
6.4.1	Rambeslutsprocessen.....	53
6.4.2	Hösten 2014.....	54
6.4.3	Hösten 2018.....	55
6.4.4	Delning av budgetpropositionen i tryckt format.....	57

6.4.5	Tjänstemannautvärdering i riksdagen av budgetprocessen hösten 2018 .....	58
6.5	Tidsgränser i riksdagsarbetet – riksmötets början eller öppnande .....	59
6.5.1	Bestämmelser i regeringsformen .....	60
6.5.2	Bestämmelser i riksdagsordningen .....	61
6.6	Andra länder .....	62
6.6.1	Sista dag för lämnande av budgetpropositionen.....	62
6.6.2	Om parlamentet inte har fattat beslut om statsbudgeten .....	62
6.7	Överväganden .....	63
6.7.1	Lämnandet av budgetpropositionen i förhållande till statsministeromröstningen .....	63
6.7.2	Allra sista dag för att lämna budgetpropositionen.....	65
6.7.3	Om riksdagen inte fattar beslut om budgeten före budgetårets början .....	68
7	De vice talmännen som vice ordförande i krigsdelegationen.....	73
7.1	Direktiven .....	73
7.2	Gällande ordning.....	74
7.2.1	Krigsdelegationen .....	74
7.2.2	Talman och vice talman .....	78
7.2.3	Ordförande och vice ordförande i krigsdelegationen .....	78
7.2.4	Krigsdelegationens presidium.....	79
7.2.5	Vice talmän i krigsdelegationen.....	81
7.2.6	Talmän och vice talmän sedan 1971 .....	82
7.2.7	Riksdagens tillkännagivande om översyn av regleringen av krigsdelegationen .....	84
7.3	Överväganden .....	85
8	Tystnadsplikt i krigsdelegationens verksamhet .....	87
8.1	Direktiven .....	87
8.2	Grundlagsskyddad yttrandefrihet och informationsfrihet .....	88
8.3	Offentlighets- och sekretesslagen .....	88
8.3.1	Lagens innehåll och omfattning.....	88
8.3.2	Närmare om innebörden av begreppet sekretess .....	89
8.3.3	Förordnande om undantag från sekretess och sekretessförbehåll.....	90
8.3.4	Särskilda bestämmelser om sekretess i riksdagen.....	91
8.3.5	Särskilda regler för riksdagens ledamöter.....	92
8.3.6	Brott mot tystnadsplikten.....	93
8.4	Tillkomsten av nuvarande bestämmelser om tystnadsplikt i riksdagsordningen .....	93
8.4.1	Lydelsen fram till 2014.....	93
8.4.2	Lydelse 2014–2018.....	96
8.4.3	Problem med formuleringen av bestämmelsen från 2014.....	97
8.4.4	Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU7	
	Tystnadsplikt i riksdagen .....	98
8.4.5	Sammanfattning av konstitutionsutskottets förslag i 2017/18:KU7 .....	101
8.5	Krigsdelegationens förberedande verksamhet.....	102
8.6	Utredning om vissa frågor inom regelverket om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter .....	103
8.7	Överväganden .....	104

9	Partilösa ledamöters platser i utskotten.....	107
9.1	Direktiven .....	107
9.2	Reglering av partier och riksdagsledamöter .....	107
9.3	Val inom riksdagen .....	109
9.3.1	Proportionella val.....	109
9.3.2	Organ som väljs av riksdagen .....	110
9.3.3	Val av efterträdare i ett organ .....	112
9.4	Politiska vildar .....	112
9.5	Konstitutionsutskottets ställningstaganden .....	115
9.6	Regler i andra parlament.....	116
9.7	Överväganden .....	117
10	Åtgärder mot ledamöter som inte deltar i riksdagsarbetet .....	122
10.1	Direktiven .....	122
10.2	Ledamotsuppdraget.....	122
10.2.1	Ledamotsuppdragets betydelse .....	122
10.2.2	Fullgörande av uppdraget .....	123
10.2.3	Riksdagsledamöters bundenhet.....	123
10.2.4	Riksdagsledamöters avgång .....	124
10.2.5	Ledamotsuppdragets innehåll .....	124
10.3	Ledamöternas rätt till ersättning .....	125
10.3.1	Arvode .....	126
10.3.2	Övriga ekonomiska villkor, särskilt avgångsförmåner.....	127
10.3.3	Riksdagens arvodesnämnd.....	133
10.4	Ledighet från riksdagsuppdraget.....	134
10.4.1	Praxis när det gäller ledighet.....	135
10.4.2	Ersättning under ledighet .....	138
10.5	Närvaro vid voteringar .....	139
10.6	Konstitutionsutskottets ställningstaganden till motioner.....	142
10.7	Regler i andra parlament.....	143
10.7.1	Nationella parlament i Europa .....	143
10.7.2	Europaparlamentet .....	145
10.7.3	De nordiska länderna .....	145
10.8	Överväganden .....	146
10.8.1	Inledning .....	146
10.8.2	Riksdagens arvodesnämnd.....	148
10.8.3	Deltagande i voteringar.....	149
10.8.4	Åtgärdens innehåll – återkrav av arvodet.....	154
10.8.5	Talmannen bör anmäla frånvaron till Riksdagens arvodesnämnd .....	156
10.8.6	Tidsgräns för anmälan.....	158
10.8.7	Författningsreglering.....	158
11	Val av talman och vice talmän .....	160
11.1	Direktiven .....	160
11.2	Bakgrund till gällande ordning .....	160
11.3	Talmannens uppgifter .....	162
11.4	Regler för val av talman.....	163
11.5	Val av talman och vice talman som förrättats med slutna sedlar .....	164
11.6	Överväganden .....	167
12	Val av utskott – tidpunkt och förfarande .....	168
12.1	Direktiven .....	168

12.2	Gällande ordning.....	169
12.2.1	Valberedningen.....	169
12.2.2	Val av utskott.....	169
12.2.3	Tidpunkt för val av utskott.....	171
12.3	3 Val av utskott 1971, 1979 och 1988.....	172
12.3.1	1971 – Val av ledamöter i konstitutionsutskottet och Utrikesnämnden .....	172
12.3.2	1979 – Val av ledamöter i konstitutionsutskottet och finansutskottet.....	173
12.3.3	1988 – Val av utskott vid skilda tillfällen .....	174
12.3.4	Utskottens andra sammanträde .....	174
12.4	Överväganden .....	175
13	Val av riksdagens råd för Riksrevisionen.....	178
13.1	Direktiven .....	178
13.2	Val inom riksdagen.....	178
13.3	Val av riksdagens råd för Riksrevisionen och dess föregångare.....	179
13.3.1	2017 års riksrevisionsutredning om valet av riksdagens råd för Riksrevisionen .....	180
13.4	Överväganden .....	181
14	Yttranderätten i debatter som inte gäller ärenden.....	183
14.1	Direktiven .....	183
14.2	Gällande ordning.....	183
14.2.1	Regeringsformen.....	183
14.2.2	Riksdagsordningen.....	184
14.3	Särskilt anordnade debatter .....	185
14.4	Överväganden .....	186
15	Förslaget till ny statsminister på föredragningslistan .....	188
15.1	Direktiven .....	188
15.2	Gällande ordning.....	188
15.2.1	Huvudbestämmelsen om föredragningslistan .....	188
15.2.2	Tilläggsbestämmelsen om vad som ska tas upp på föredragningslistan.....	189
15.3	Förslag till statsminister på föredragningslistan 1976–2018.....	190
15.3.1	1978 .....	191
15.3.2	1979 .....	191
15.3.3	1981 .....	192
15.3.4	1996 .....	192
15.4	Övriga yrkanden som ska tas upp som första punkt på föredragningslistan .....	193
15.5	Överväganden .....	193
16	Formuleringen i regeringsformen respektive riksdagsordningen av tidsgränsen för att pröva talmannens förslag till ny statsminister .....	195
16.1	Inledning .....	195
16.2	Gällande ordning.....	196
16.2.1	Regeringsformen.....	196
16.2.2	Riksdagsordningen.....	197
16.3	Tidsgränser i dagar i regeringsformen .....	198
16.4	Tidsgränser i dagar i riksdagsordningen .....	198
16.5	Överväganden .....	199
17	Talmannens samråd inför beslut om planeringen av kammararbetet .....	200

17.1	Direktiven .....	200
17.2	Gällande ordning.....	201
17.2.1	Riksdagsstyrelsen.....	201
17.2.2	Talmannens roll i planeringen av riksdagens arbete .....	202
17.2.3	Gruppledarna .....	202
17.3	Historik .....	203
17.4	Överväganden .....	205
18	Beslutsordningen för tecknande av kollektivavtal och stridsåtgärder .....	208
18.1	Direktiven .....	208
18.2	Gällande ordning.....	208
18.2.1	Riksdagsförvaltningens och riksdagsstyrelsens uppgifter inom kollektivavtalsområdet.....	208
18.2.2	Hanteringen av centrala kollektivavtal.....	209
18.3	Regeringen och dess myndigheter .....	210
18.4	Arbetsgivarverket.....	211
18.5	Överväganden .....	212
19	Riksdagsstyrelsens inhämtande av yttrande från Lagrådet .....	214
19.1	Direktiven .....	214
19.2	Lagrådet .....	215
19.2.1	Bakgrund.....	215
19.2.2	Gällande ordning.....	217
19.3	Regeringens och riksdagens roller i den parlamentariska processen .....	218
19.4	Regeringens beredning av propositioner.....	219
19.4.1	Regeringskansliets interna riktlinjer för beredning av propositioner .....	220
19.4.2	Regeringskansliets interna riktlinjer i fråga om Lagrådet .....	222
19.5	Riksdagsorgan – förslagsrätt och beredningskrav .....	222
19.6	Riksdagsorganens beredning av framställningar.....	225
19.7	Utskotten – beredningskrav och skyldighet att inhämta Lagrådets yttrande .....	225
19.7.1	Beredningskrav .....	225
19.7.2	Utskottens skyldighet att inhämta yttrande från Lagrådet.....	226
19.8	Praxis .....	226
19.9	Överväganden .....	229
19.9.1	Beredningskrav för riksdagsstyrelsen .....	231
19.9.2	Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen bör åläggas att inhämta behövliga upplysningar men inte att inhämta Lagrådets yttrande .....	231
19.9.3	Lagförslag .....	232
20	Ordförandekonferensens roll och sammansättning.....	233
20.1	Inledning .....	233
20.2	Utskottens roll.....	233
20.3	Reglering av utskotten .....	234
20.4	Ordförandekonferensen.....	236
20.4.1	Inrättandet av ordförandekonferensen.....	236
20.4.2	Ordförandekonferensens verksamhet.....	237
20.5	Talmannen .....	238
20.5.1	Talmannens uppgifter .....	238
20.5.2	Talmannen och de vice talmännen .....	239



20.5.3	Talmannens beslut efter samråd med gruppledarna .....	240
20.6	Överväganden .....	241
20.6.1	Ordförandekonferensens roll.....	241
20.6.2	Ordförandekonferensens sammansättning .....	244
21	Riksdagens medalj.....	246
21.1	Tilläggsdirektiven .....	246
21.2	Det offentliga belöningsystemet.....	247
21.2.1	Kungens medaljer .....	247
21.2.2	Regeringens belöningsmedaljer och regeringens utmärkelse Professors namn.....	249
21.2.3	Andra medaljer .....	251
21.2.4	Medaljers storlekar .....	253
21.2.5	Hur medaljer bärs.....	253
21.2.6	Nit och redlighet .....	253
21.3	Riksdagens minnesmynt .....	254
21.4	Minnesgåva till riksdagsledamöter .....	254
21.5	Skatteverkets ställningstaganden .....	255
21.6	Medaljer för insatser i riksdagen.....	256
21.7	Reglering av riksdagens medalj .....	257
21.8	Utredning under regeringen om offentliga belöningsssystem m.m. – Förtjänstutredningen.....	258
21.9	Konstitutionsutskottets ställningstaganden .....	259
21.10	Andra parlament .....	260
21.11	Överväganden .....	261
21.11.1	Medalj till ledamöter .....	262
21.11.2	Medalj till andra än riksdagsledamöter.....	265
21.11.3	Reglering av riksdagens medalj.....	266
22	Konsekvenser av kommitténs förslag.....	269
23	Författningskommentar .....	273
23.1	Förslag till lag om ändring i regeringsformen.....	273
23.2	Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	274
23.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet.....	277
23.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	278
23.5	Förslag till lag om ändring i budgetlagen (2011:203).....	279
23.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen .....	280
23.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2012:883) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd.....	281
23.8	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter.....	282
<i>Bilagor</i>		
	Direktiv .....	285
	Tilläggsdirektiv .....	297

### 3 Sammanfattning

Utredningens förslag sammanfattas i det följande. I avsnitt 5.3 Betänkandets disposition nedan finns en tabell där det för varje avsnitt anges vilka paragrafer utredningen föreslår ska ändras.

#### **Budgetfrågor – budgetpropositionens lämnande och provisorisk budget (avsnitt 6)**

Sista dag för att lämna budgetpropositionen de år när det är val till riksdagen i augusti eller september kopplas till den obligatoriska statsministeromröstningen. Om regeringen sitter kvar efter den obligatoriska statsministeromröstningen ska budgetpropositionen lämnas inom tre veckor efter statsministeromröstningen. Om statsministeromröstningen visar att regeringen inte har tillräckligt stöd i riksdagen kommer talmannen att inleda arbetet med att ta fram ett förslag till ny statsminister, i likhet med vad som händer om regeringen avgår direkt efter valet. En ny regering ska sedan, i likhet med gällande bestämmelser, lämna budgetpropositionen inom tre veckor efter att regeringen tillträtt.

Budgetpropositionen ska lämnas allra senast den 15 november, men om den 15 november infaller en fredag, lördag eller söndag ska budgetpropositionen i stället lämnas senast på torsdagen före. Det innebär att sista dagen för att lämna budgetpropositionen tidigast kan bli den 12 november, dvs. de år den 15 november infaller en söndag.

För att det inte ska råda något tvivel om att regeringen kan vidta nödvändiga åtgärder före årsskiftet bör det anges i budgetlagen (2011:203) att om riksdagen inte har fattat beslut om budgeten en vecka före årsskiftet får regeringen i den omfattning som behövs vidta åtgärder för att den senaste budgeten ska kunna gälla från årsskiftet. Om riksdagen fattar beslut om budgeten efter att regeringen har beslutat om åtgärder, t.ex. regleringsbrev, ska regeringen naturligtvis anpassa sitt beslut efter riksdagens beslut.

Förslaget innebär ändringar i riksdagsordningen och i budgetlagen.

#### **De vice talmännen som vice ordförande i krigsdelegationen (avsnitt 7)**

Det finns inte skäl att föreslå någon ändring av reglerna för val av krigsdelegationens presidium.

#### **Tystnadsplikt i krigsdelegationens verksamhet (avsnitt 8)**

Det ska vara möjligt att besluta om tystnadsplikt i krigsdelegationens förberedande verksamhet på samma sätt som i utskotten och EU-nämnden. Det innebär att en ledamot i krigsdelegationen inte obehörigen får röja vad som enligt

beslut av delegationen eller regeringen ska omfattas av sekretess till skydd för rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl som rör förhållandet till en främmande stat eller en mellanfolklig organisation.

Förslaget innebär ändringar i riksdagsordningen och i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

### **Partilösa ledamöters platser i utskotten (avsnitt 9)**

En riksdagsledamot som lämnar sin partigrupp lämnar därmed också de uppdrag i utskott och andra riksdagsorgan som ledamoten valts till av kammaren i kraft av sin partitillhörighet. De organ som omfattas anges i en tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen.

Förslaget innebär ändringar i riksdagsordningen.

### **Åtgärder mot ledamöter som inte deltar i riksdagsarbetet (avsnitt 10)**

En ledamot som inte deltar i riksdagsarbetet kan bli skyldig att återbetala arvodet. Kriteriet för att avgöra om en ledamot har deltagit i riksdagsarbetet eller inte är deltagande i voteringar. Om ledamoten har varit frånvarande vid minst 60 procent av voteringstillfällena under ett kvartal utan giltigt skäl ska talmannen erinra ledamoten om att om en sådan frånvaro upprepas under ett kvartal under valperioden kommer talmannen att göra en anmälan till Riksdagens arvodesnämnd. Om frånvaron upprepas och talmannen anmäler frånvaron till arvodesnämnden beslutar nämnden om återkrävande av arvodet. Återkravet gäller för det kvartal när den höga ogiltiga frånvaron upprepas. Nämndens beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

En självklar utgångspunkt är att en riksdagsledamot ska vara närvarande vid alla voteringstillfällen. Att delta i voteringar är en viktig del av uppdraget. De allra flesta riksdagsledamöter har god närvaro vid voteringarna. Syftet med den ordning som föreslås är att identifiera ledamöter som har hög frånvaro utan giltigt skäl under lång tid. Detta är inte ett omfattande problem. Ett fåtal ledamöter har under senare år agerat på detta sätt. För att finna dessa fall visar utredningens genomgång att en gräns om minst 60 procents frånvaro från voteringstillfällena under ett kvartal är lämplig.

Utredningen har övervägt om gränsen borde vara 50 procent istället för 60 procent, men har gjort bedömningen att en sänkning av gränsen från 60 till 50 procent skulle medföra påtagligt fler ärenden att hantera, utan att nämnvärt fler fall av omfattande, ogiltig frånvaro skulle uppstå. Det nu sagda innebär inte att förväntan är att en riksdagsledamot ska delta i 41 procent av alla voteringstillfällen. Utgångspunkten är att varje ledamot ska delta i 100 procent av voteringstillfällena. 60-procentsgränsen handlar om att bygga ett system för att upptäcka de klandervärda fallen, utan att behöva granska stora mängder ärenden där frånvaron är legitim.

Återkrav av arvodet för ett helt kvartal är en förhållandevis kraftfull åtgärd. Dessutom kan frånvaro från voteringar bero på att ledamotens partigrupp har önskat att ledamoten ska utföra vissa partipolitiska uppgifter som äger rum samtidigt som voteringar och därför beviljat ledamoten kvittning i en omfattning som visat sig bli för stor. Det är således av flera skäl rimligt att en ledamot blir uppmärksammas på att han eller hon riskerar att drabbas av återkrav innan Riksdagens arvodesnämnd fattar ett sådant beslut. Det innebär att om en ledamot är frånvarande vid minst 60 procent av voteringstillfällena under ett kvartal utan giltigt skäl ska talmannen påminna ledamoten om reglerna för återbetalning. Talmannen bör således klargöra för ledamoten att om han eller hon under valperioden återigen är frånvarande vid minst 60 procent av voteringstillfällena under ett kvartal utan giltigt skäl kommer talmannen att anmäla frånvaron till Riksdagens arvodesnämnd.

Utredningens redovisning av förhållandena i andra parlament visar att det förekommer krav på närvaro och ibland också regler om sanktioner, ofta arvodesavdrag, vid bristande närvaro. Det är alltså inte något främmande för parlament att ha regler om närvaro och möjlighet till sanktioner vid bristande närvaro.

Förslaget innebär ändringar i riksdagsordningen, lagen (2012:883) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd och lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter.

#### **Val av talman och vice talmän (avsnitt 11)**

Det finns inte tillräckliga skäl för att föreslå en ändring av bestämmelserna om förfarandet vid val av talman och vice talmän.

#### **Val av utskott – tidpunkt och förfarande (avsnitt 12)**

Det finns inte tillräckliga skäl för att föreslå någon ändring av reglerna för val av utskott.

#### **Val av riksdagens råd för Riksrevisionen (avsnitt 13)**

Riksdagens val av riksdagens råd för Riksrevisionen, som bereds av konstitutionsutskottet och finansutskottet, ska kunna förrättas med gemensam lista.

Förslaget innebär ändringar i riksdagsordningen.

#### **Yttranderätten i debatter som inte gäller ärenden (avsnitt 14)**

Talmannen får rätt att efter samråd med gruppledarna besluta att deltagandet i en särskilt anordnad debatt får begränsas till olika kategorier av talare. Förslaget är avsett att bekräfta praxis. Den vidsträckta yttranderätten inför ärendens avgörande påverkas inte av förslaget.

Förslaget innebär ändringar i riksdagsordningen.

**Förslaget till ny statsminister på föredragningslistan (avsnitt 15)**

Enligt förarbeten, lagkommentarer och praxis är det endast vid prövningen av förslaget till ny statsminister som förslaget måste tas upp som första punkt på kammarens föredragningslista. Detta bör förtydligas i den aktuella tilläggsbestämmelsen i riksdagsordningen.

Förslaget innebär ändringar i riksdagsordningen.

**Formuleringen i regeringsformen respektive riksdagsordningen av tidsgränsen för att pröva talmannens förslag till ny statsminister (avsnitt 16)**

Formuleringen av tidsgränsen för att pröva talmannens förslag till ny statsminister skiljer sig åt mellan regeringsformen och riksdagsordningen. De båda formuleringarna ger dock samma resultat, och någon ändring föreslås inte i detta sammanhang. Om det i en framtida utredning görs en översyn av reglerna för regeringsbildningen bör dock frågan om formuleringen i regeringsformen uppmärksammas.

**Talmannens samråd inför beslut om planeringen av kammararbetet (avsnitt 17)**

Talmannen blir skyldig att samråda med gruppledarna i stället för med riksdagsstyrelsen inför sitt beslut om planeringen av arbetet i kammaren och när kammaren ska sammanträda. Talmannen, i stället för riksdagsstyrelsen, ska efter samråd med gruppledarna lämna förslag till kammaren i fråga om vilken dag i september som det nya riksmötet ska inledas under år när det inte hålls ordinarie val till riksdagen.

Förslaget innebär ändringar i riksdagsordningen.

**Beslutsordningen för tecknande av kollektivavtal och stridsåtgärder (avsnitt 18)**

Beslutanderätten när det gäller kollektivavtal, förutom beslut om att teckna huvudavtal, och stridsåtgärder flyttas från riksdagsstyrelsen till riksdagsdirektören. Ett arbetsgivarkollegium med representanter för de övriga riksdagsmyndigheterna bildas.

Förslaget innebär ändringar i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

**Riksdagsstyrelsens inhämtande av yttrande från Lagrådet (avsnitt 19)**

Riksdagsstyrelsen åläggs att inhämta yttrande från Lagrådet om styrelsen avser att i en framställning föreslå en lag eller ändring i en lag som faller inom området för Lagrådets granskning. Vidare införs ett beredningskrav som innebär att riksdagsstyrelsen, Riksbanken, Riksdagens ombudsmän (JO) och

Riksrevisionen åläggs att inhämta behövliga upplysningar innan de lägger fram en framställning för riksdagen.

Frågan om riksdagen i ökad utsträckning bör lagstifta utan förslag från regeringen är inte aktuell i detta sammanhang. Den frågeställning som är aktuell rör endast det begränsade område där riksdagsstyrelsen, Riksbanken, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen redan i dag får lägga fram förslag. Någon ändring av det området är inte aktuell.

Förslaget innebär ändringar i regeringsformen, riksdagsordningen och lagen (2003:333) om Lagrådet.

### **Ordförandekonferensens roll och sammansättning (avsnitt 20)**

Ordförandekonferensen får sammanfatta resultatet av sina överläggningar i slutsatser. Slutsatserna av överläggningarna i ordförandekonferensen ska göras tillgängliga för utskotten och EU-nämnden.

De vice talmännen ska ingå i ordförandekonferensen och ersätter talman om han eller hon är förhindrad att delta vid ett sammanträde.

Förslaget innebär ändringar i riksdagsordningen.

### **Riksdagens medalj (avsnitt 21)**

Riksdagens medalj i åttonde storleken tilldelas en ledamot som lämnar riksdagen efter minst sex års tjänstgöring i följd. Medaljen i tolfte storleken tilldelas en ledamot som lämnar riksdagen efter minst tolv års tjänstgöring i följd. Medalj i tolfte storleken tilldelas också en ledamot som tjänstgjort minst sex år i följd men inte tolv år, och som under minst fyra år av denna tid varit gruppleddare, utskottsordförande, talman eller vice talman.

Riksdagens medalj kan också tilldelas andra än ledamöter som har gjort särskilt eller synnerligen förtjänstfulla insatser för riksdagen.

Förslaget innebär ändringar i riksdagsordningen.

### *Kraftträdande*

Huvuddelen av förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2022. Förslaget om riksdagsstyrelsens inhämtande av yttrande från Lagrådet (avsnitt 19) innebär att regeringsformen bör ändras, vilket kan ske först efter nästa val. I den delen bör förslaget träda i kraft den 1 januari 2023 (det gäller således förslagen om regeringsformen, nya 9 kap. 17 b § riksdagsordningen och lagen [2003:33] om Lagrådet). Förslaget om en bestämmelse i riksdagsordningen (5 kap. 8 §) om riksdagens medalj bör träda i kraft den 1 december 2021. Övriga förslag bör träda i kraft den 1 januari 2022.

## 4 Författningsförslag

### 4.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 21 § regeringsformen<sup>1</sup> ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **8 kap.**

#### 21 §<sup>2</sup>

Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av ett riksdagsutskott.

Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av ett riksdagsutskott *eller ett annat riksdagsorgan.*

Ett yttrande ska inhämtas innan riksdagen beslutar

1. grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt tekniska upptagningar,
2. lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar,
3. lag som avses i 2 kap. 14–16 §§, 20 § eller 25 §,
4. lag om behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad,
5. lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna,
6. lag som avses i 2 § första stycket 1 eller 2 eller lag som avses i 11 eller 12 kap., eller
7. lag som ändrar eller upphäver en lag enligt 1–6.

Bestämmelserna i andra stycket gäller dock inte, om Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer. Föreslår regeringen att riksdagen ska meddela lag i något av de ämnen som avses i andra stycket och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, ska regeringen samtidigt redovisa skälen för detta för riksdagen. Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot att lagen tillämpas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

<sup>1</sup> Regeringsformen omtryckt 2018:1903.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2010:1408.

## 4.2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Häri genom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

*dels* att 4 kap. 5 §, 5 kap. 2 §, 6 kap. 23 §, 12 kap. 13 §, 13 kap. 15 § och tilläggsbestämmelserna 3.8.1, 4.5.1, 6.2.1, 6.13.1, 9.5.1, 13.8.1 och 13.11.2 ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas tre nya paragrafer, 5 kap. 8 §, 9 kap. 17 a och 17 b §§, två nya tilläggsbestämmelser 4.5.2. och 12.13.1 samt närmast före 5 kap. 8 §, 9 kap. 17 a och 17 b §§ och närmast före tilläggsbestämmelserna 4.5.2 och 12.13.1 nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### Tilläggsbestämmelse 3.8.1

*Riksdagsstyrelsen lämnar förslag till kammaren inför beslut enligt 8 §.* *Talmannen lämnar efter samråd med gruppledarna förslag till kammaren inför beslut enligt 8 §.*

### 4 kap.

#### 5 §

Ordförandekonferensen överlägger i frågor av gemensamt intresse för verksamheten i kammaren, utskotten och EU-nämnden.

*Ordförandekonferensen får sammanfatta resultatet av sina överläggningar i slutsatser.*

#### Tilläggsbestämmelse 4.5.1

Ordförandekonferensen består av talmannen som ordförande samt utskottens och EU-nämndens ordförande.

Ordförandekonferensen består av talmannen som ordförande, *de vice talmännen* samt utskottens och EU-nämndens ordförande.

*Om talmannen är förhindrad att närvara vid ett sammanträde, inträder någon av de vice talmännen som ordförande.*

#### Information om slutsatserna

#### Tilläggsbestämmelse 4.5.2

*Slutsatserna av överläggningarna i ordförandekonferensen ska göras tillgängliga för utskotten och EU-nämnden.*



**5 kap.**

## 2 §

En ledamot har rätt till arvode för sitt uppdrag av allmänna medel. *När- mare* bestämmelser om arvode och ekonomiska villkor för ledamöter och ersättare finns i lag.

En ledamot har rätt till arvode för sitt uppdrag av allmänna medel. *Ytterligare* bestämmelser om arvode och ekonomiska villkor *samt om återkrav och jämkning av arvode och andra ersättningar* för ledamöter och ersättare finns i lag.

**Riksdagens medalj**

## 8 §

*Talmannen får dela ut riksdagens medalj till ledamöter som lämnar riksdagen och till andra personer som har gjort insatser av stor betydelse för riksdagen.*

**6 kap.**Tillägsbestämmelse **6.2.1**

Talmannen ska inför ett beslut enligt 2 § samråda med *riksdagsstyrelsen*.

Talmannen ska inför ett beslut enligt 2 § samråda med *gruppledarna*.

Tillägsbestämmelse **6.13.1**

*Yrkande* om folkomröstning i en grundlagsfråga, *statsministeromröstning* enligt 6 kap. 3 § *regeringsformen*, förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring, ska tas upp som första punkt på föredragningslistan. Om *det finns fler än ett sådant yrkande*, ska de tas upp i den ordning de nu har angetts. Talmannen får bestämma en annan ordning mellan *statsministeromröstning* och ett yrkande om misstroendeförklaring.

*Prövning av ett yrkande* om folkomröstning i en grundlagsfråga, *en fråga* enligt 6 kap. 3 § *regeringsformen om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen*, ett förslag till ny statsminister eller ett yrkande om misstroendeförklaring ska tas upp som första punkt på föredragningslistan. Om *mer än en sådan prövning ska äga rum vid ett sammanträde*, ska de tas upp i den ordning de nu har angetts. Talmannen får bestämma en annan ordning mellan *prövning av en fråga* enligt 6 kap. 3 § *regeringsformen* och *prövning av ett yrkande om misstroendeförklaring*.

## 23 §

Talmannen får efter samråd med gruppledarna besluta att en debatt

Talmannen får efter samråd med gruppledarna besluta att en debatt

utan samband med annan handläggning ska äga rum vid ett sammanträde med kammaren. En sådan debatt får begränsas till ett särskilt ämne eller delas in i avsnitt efter ämne.

utan samband med annan handläggning ska äga rum vid ett sammanträde med kammaren. En sådan debatt får begränsas till ett särskilt ämne eller delas in i avsnitt efter ämne *och begränsas till olika kategorier av talare.*

## 9 kap.

### Tilläggsbestämmelse 9.5.1

Budgetpropositionen ska lämnas senast den 20 september.

De år då riksdagsval hålls i september ska budgetpropositionen i stället lämnas senast två veckor efter riksmötets öppnande. Om detta till följd av ett regeringsskifte inte är möjligt, ska budgetpropositionen lämnas inom tre veckor efter det att en ny regering har tillträtt, dock senast den 15 november.

De år då val till riksdagen hålls i augusti eller september ska budgetpropositionen i stället lämnas senast – tre veckor efter det att riksdagen vid omröstning enligt 6 kap. 3 § regeringsformen har funnit att statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen, eller – tre veckor efter det att en ny regering har tillträtt, om ett regeringsskifte har ägt rum.

Trots andra stycket får budgetpropositionen aldrig lämnas senare än den 15 november under ett år då den dagen infaller måndag–torsdag och i andra fall aldrig senare än den torsdag som infaller närmast före den 15 november. Budgetpropositionen behöver aldrig lämnas tidigare än den 20 september.

### **Beredning av framställningar**

#### 17 a §

Innan ett riksdagsorgan gör en framställning hos riksdagen ska det inhämta behövliga upplysningar och yttranden.

### **Yttrande från Lagrådet**

#### 17 b §

Bestämmelser om ett riksdagsorgans skyldighet att inhämta yttrande från Lagrådet finns i 8 kap. 21 §

*regeringsformen. Skyldigheten att inhämta ett sådant yttrande gäller för riksdagsstyrelsen innan den gör en framställning till riksdagen.*

*Om riksdagsstyrelsen inte har inhämtat ett yttrande från Lagrådet ska styrelsen i sin framställning redovisa skälen för detta.*

## **12 kap.**

### **13 §**

*Den som är vald till ett uppdrag som förutsätter ledamotskap av riksdagen, ska avgå från uppdraget om han eller hon lämnar riksdagen eller utses till talman eller till statsråd, om inte annat är föreskrivet.*

*När en riksdagsledamot lämnar riksdagen eller utses till talman eller till statsråd upphör de uppdrag som förutsätter ledamotskap av riksdagen och som ledamoten är vald till av riksdagen, om inte annat är föreskrivet.*

*Om en riksdagsledamot lämnar sin partigrupp, upphör ledamotens uppdrag i ett organ eller en delegation som anges i en tilläggsbestämelse till denna paragraf.*

Uppdrag som upphör när en ledamot lämnar sin partigrupp

**Tilläggsbestämmelse 12.13.1**

De uppdrag som avses i 13 § andra stycket är uppdrag i

- utskott,
- EU-nämnden,
- delegationen till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol),
- delegationen till den parlamentariska församlingen vid OSSE,
- delegationen till Europarådets parlamentariska församling,
- konvent för fördragsändringar inom Europeiska unionen,
- krigsdelegationen,
- Nordiska rådets svenska delegation,
- Riksbankens fullmäktige,
- riksdagens råd för Riksrevisionen,
- Riksdagens överklagandenämnd,
- Riksdagsstyrelsen,
- Utrikesnämnden,
- valberedningen, och
- Valprövningsnämnden.

**13 kap.**

**Tilläggsbestämmelse 13.8.1<sup>3</sup>**

Konstitutionsutskottet och finansutskottet ska bereda val av riksdagens råd för Riksrevisionen.

Av det sammantagna antalet ledamöter och suppleanter i rådet ska hälften nomineras av konstitutionsutskottet bland dess ledamöter och suppleanter och den andra hälften av finansutskottet bland dess ledamöter och suppleanter.

*Utskotten får lägga fram en gemensam lista om förslaget är enhälligt.*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2019:26.

Tilläggsbestämmelse **13.11.2**

Bestämmelserna i 7 kap. 16 § samt Bestämmelserna i 7 kap. 16 och tilläggsbestämmelserna 7.15.1 andra 20 §§ samt tilläggsbestämmelserna stycket och 7.15.3–7.15.4 tillämpas 7.15.1 andra stycket och 7.15.3–7.15.4 tillämpas på krigsdelegationen när den inte är i riksdagens ställe. när den inte är i riksdagens ställe.

15 §<sup>4</sup>

Riksdagens arvodesnämnd består av en ordförande och två andra ledamöter. De väljs var för sig av riksdagen efter ett ordinarie val till riksdagen för tiden till dess att ett nytt val till nämnden har ägt rum. Suppleanter ska inte utses.

Riksdagen väljer särskilt en ersättare för ordföranden. Valet av ersättare gäller för samma tid som för ordföranden.

*Ordföranden och hans eller hennes ersättare ska vara eller ha varit ordinarie domare.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023 i fråga om 9 kap. 17 b §, den 1 december 2021 i fråga om 5 kap. 8 § och i övrigt den 1 januari 2022.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2018:605.

### 4.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet

Härigenom föreskrivs att 19 § lagen (2003:333) om Lagrådet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 19 §

Regeringskansliet *skall* ställa en tjänsteman till Lagrådets förfogande för att föredra ett ärende som har beretts i kansliet och för att på annat lämpligt sätt hjälpa Lagrådet vid behandlingen av ärendet. När Lagrådet behandlar ett lagförslag som har väckts i riksdagen, *skall* det utskott som har begärt Lagrådets yttrande ställa föredragande till förfogande.

Regeringskansliet *ska* ställa en tjänsteman till Lagrådets förfogande för att föredra ett ärende som har beretts i kansliet och för att på annat lämpligt sätt hjälpa Lagrådet vid behandlingen av ärendet.

När Lagrådet behandlar ett lagförslag som har väckts i riksdagen, *ska* det utskott som har begärt Lagrådets yttrande ställa föredragande till förfogande.

*När Lagrådet behandlar ett lagförslag som har beretts i riksdagsstyrelsen ska Riksdagsförvaltningen ställa föredragande till förfogande.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

#### 4.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 41 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

##### **41 kap.**

##### **2 §<sup>5</sup>**

Föreskrifterna i 7 kap. 1 § samt 8 kap. gäller inte ledamot av riksdagen, när det är fråga om uppgift som ledamoten har tagit emot under utövandet av sitt uppdrag. Föreskrifter om tystnadsplikt finns för riksdagsledamöter i 10 kap. 12 § regeringsformen samt 6 kap. 8 § och 7 kap. 20 § riksdagsordningen och för den som i övrigt är knuten till Utrikesnämnden i 10 kap. 12 § regeringsformen.

Föreskrifterna i 7 kap. 1 § samt 8 kap. gäller inte ledamot av riksdagen, när det är fråga om uppgift som ledamoten har tagit emot under utövandet av sitt uppdrag. Föreskrifter om tystnadsplikt finns för riksdagsledamöter i 10 kap. 12 § regeringsformen samt 6 kap. 8 §, 7 kap. 20 § och tilläggsbestämmelse 13.11.2 riksdagsordningen och för den som i övrigt är knuten till Utrikesnämnden i 10 kap. 12 § regeringsformen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

<sup>5</sup>Senaste lydelse 2018:93.

## 4.5 Förslag till lag om ändring i budgetlagen (2011:203)

Härigenom föreskrivs i fråga om budgetlagen (2011:203)

*dels att rubriken till 11 kap. ska ha följande lydelse,*

*dels att 11 kap. 1 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny paragraf, 11 kap. 2 §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **11 kap.**

#### ***Föreskrifter***

#### ***Genomförandet av budgeten***

##### **1 §**

*Regeringen meddelar föreskrifter om genomförandet av statens budget.*

*Om riksdagen senast en vecka före det följande budgetårets början inte har beslutat om anslag för ett visst ändamål får regeringen i den omfattning som behövs vidta åtgärder för att den senaste beslutade budgeten med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen ska gälla till dess att riksdagen beslutar om anslag.*

##### **2 §**

*Regeringen meddelar föreskrifter om genomförandet av statens budget.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.



## 4.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen

Härigenom föreskrivs att 2, 10 och 22 §§ lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>6</sup>

Riksdagsförvaltningen ska om annat inte är särskilt föreskrivet

1. upprätta förslag till anslag på statens budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen,

2. utfärda anvisningar för utarbetandet av förslag till anslag på statens budget för riksdagens myndigheter utom Riksbanken,

3. upprätta anslagsdirektiv för var och en av riksdagens myndigheter, utom Riksbanken, över de finansiella villkor som gäller för respektive myndighet med anledning av riksdagens beslut om statens budget,

4. besluta i frågor om ekonomiska förmåner enligt lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter respektive den upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet,

5. ansvara för löner, arvoden och andra ersättningar till arbetstagare och arvodesberättigade hos Riksdagsförvaltningen, riksdagens nämnder och övriga riksdagsorgan samt svara för hanteringen av pensioner och andra förmåner till dessa och deras efterlevande,

6. ingå centrala kollektivavtal samt i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter enligt dessa när det gäller riksdagens myndigheter samt företräda riksdagens myndigheter som arbetsgivare i arbetstvister om kollektivavtal som har slutits av Riksdagsförvaltningen,

7. svara för de utbetalningar som följer av beslut av riksdagens nämndmyndigheter, om kostnaderna ska belasta anslag som anvisats till Riksdagsförvaltningen,

8. utföra övriga ekonomiadministrativa uppgifter för riksdagens nämndmyndigheter,

9. ansvara för att ledamöter erbjuds parkeringsplats, övernattningsbostäder, arbetsrum, vidareutbildning, teknisk och elektronisk utrustning, barnverksamhet, försäkring och företagshälsovård, och

10. ansvara för att ledamöter som lämnar riksdagen erbjuds stöd för övergång till förvärvsarbete.

<i>Riksdagsförvaltningen ska ge riksdagens myndigheter möjlighet att framföra sina synpunkter på förhandlingsfrågor som direkt berör respektive myndighet.</i>	<i>Inför att ett centralt kollektivavtal ska slutas samt när Riksdagsförvaltningen i övrigt företräder riksdagens myndigheter som arbetsgivare ska Riksdagsförvaltningen ge ett</i>
--	---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2016:1113.

*arbetsgivarkollegium med representanter för riksdagens myndigheter möjlighet att framföra synpunkter i förhandlingsfrågor som rör dessa myndigheter. I arbetsgivarkollegiet ska representanter för riksdagens myndigheter ingå.*

Riksdagsförvaltningen får till en av riksdagens myndigheter överlämna handläggningen av en avtalsfråga som är av betydelse för den myndigheten.

Riksdagsförvaltningen ska bereda riksdagens nämndmyndigheter tillfälle att lämna synpunkter på behovet av resurser.

#### 10 §<sup>7</sup>

Styrelsen beslutar om

1. framställningar och redogörelser till riksdagen,

2. Riksdagsförvaltningens årsredovisning och förslag till budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen,

3. åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter över Riksdagsförvaltningens verksamhet och den redovisning som styrelsen ska lämna till riksdagen enligt 9 kap. 6 § lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter,

4. Riksdagsförvaltningens arbetsordning och verksamhetsplan,

5. föreskrifter som enligt denna lag eller andra författningar får meddelas av Riksdagsförvaltningen och som inte enligt 21 § får meddelas av riksdagsdirektören,

6. slutande av *kollektivavtal* med arbetstagarnas huvudorganisationer, *avbrytande av andra förhandlingar än förhandlingar i tvister om avtal, lockouter eller andra stridsåtgärder samt andra förhandlingsfrågor som är av principiell natur eller har större*

Styrelsen beslutar om

1. framställningar och redogörelser till riksdagen,

2. Riksdagsförvaltningens årsredovisning och förslag till budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen,

3. åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter över Riksdagsförvaltningens verksamhet och den redovisning som styrelsen ska lämna till riksdagen enligt 9 kap. 6 § lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter,

4. Riksdagsförvaltningens arbetsordning och verksamhetsplan,

5. föreskrifter som enligt denna lag eller andra författningar får meddelas av Riksdagsförvaltningen och som inte enligt 21 § får meddelas av riksdagsdirektören,

6. slutande av *huvudavtal* med arbetstagarnas huvudorganisationer,

7. anställning av en biträdande riksdagsdirektör, avdelningschefer, chefer för utskottskanslier och en chef för EU-nämndens kansli,

8. lön och andra anställningsförhållanden för riksdagsdirektören, och

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2016:1096.

*ekonomisk betydelse eller är gemensamma för riksdagens myndigheter,*

7. anställning av en biträdande riksdagsdirektör, avdelningschefer, chefer för utskottskanslier och en chef för EU-nämndens kansli,

8. lön och andra anställningsförmåner för riksdagsdirektören, och

9. sådana frågor som är av större vikt eller principiell betydelse eller som riksdagsdirektören hänskjuter till styrelsen.

9. sådana frågor som är av större vikt eller principiell betydelse eller som riksdagsdirektören hänskjuter till styrelsen.

## 22 §

Riksdagsdirektören ska svara för Riksdagsförvaltningens arbetsgivarpolitik enligt 23 § och företräda Riksdagsförvaltningen som arbetsgivare.

*Riksdagsdirektören sluter centrala kollektivavtal på riksdagsmyndigheternas vägnar utom huvudavtal samt beslutar om lockouter eller andra stridsåtgärder.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

## 4.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:883) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd

Härigenom föreskrivs att 1 och 11 §§ lagen (2012:883) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>8</sup>

Riksdagens arvodesnämnd ska i enlighet med

1. 3 kap. 1 § lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter fastställa det belopp per månad som ledamotsarvode ska betalas med,

2. 3 kap. 11–16 §§ samma lag besluta om återkrav av arvode,

2. 12 kap. 26–27 §§ samma lag besluta i frågor om inkomstgaranti och efterlevandeskydd,

3. 12 kap. 26–27 §§ samma lag besluta i frågor om inkomstgaranti och efterlevandeskydd,

3. 13 kap. 22–23 §§ samma lag besluta i frågor om ekonomiskt omställningsstöd och efterlevandeskydd,

4. 13 kap. 22–23 §§ samma lag besluta i frågor om ekonomiskt omställningsstöd och efterlevandeskydd,

4. 9 kap. 12 a § den upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet besluta om jämkning av inkomstgaranti och

5. 9 kap. 12 a § den upphävda lagen (1996:304) om arvode m.m. till Sveriges ledamöter av Europaparlamentet besluta om jämkning av inkomstgaranti och

5. 9 kap. 23 § samma lag om utbetalning av inkomstgaranti på nytt.

6. 9 kap. 23 § samma lag besluta om utbetalning av inkomstgaranti på nytt.

Nämnden ska ange vilka överväganden som föranlett beslutet.

Nämnden är en myndighet under riksdagen.

### 11 §

Om nämnden fattar ett beslut som innebär att medel på ett anslag tas i anspråk, ska nämnden genast underrätta den myndighet som anvisats anslaget om beslutet.

Nämnden ska genast underrätta Riksdagsförvaltningen och Statens tjänstepensionsverk om beslut som innebär jämkning av inkomstgaranti och om beslut om utbetalning på nytt av inkomstgaranti.

Nämnden ska genast underrätta Riksdagsförvaltningen och Statens tjänstepensionsverk om beslut som innebär återkrav av arvode, jämkning av inkomstgaranti och om beslut om utbetalning på nytt av inkomstgaranti.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2016:1115.

## 4.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter

*dels* att 9 kap. 4 §, 12 kap. 5, 8 och 20 §§, 13 kap. 16 § och 15 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas fem nya paragrafer, 3 kap. 11–16 §§, och närmast före 3 kap. 11 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 11 §

#### **Återbetalning av arvode**

*En ledamot som har varit frånvarande vid minst 60 procent av vöteringstillfällena i kammaren under ett kvartal ska betala tillbaka ledamotsarvode enligt 3 kap. 1–4 §§ för den tiden om*

*1. ledamoten har uteblivit från vöteringar på motsvarande sätt under ett föregående kvartal under valperioden, och*

*2. ledamoten efter det första kvartalet med sådan frånvaro har erinrats av talmannen om sin frånvaro och återbetalningsplikt.*

#### 12 §

*Vid tillämpningen av 11 § ska perioden juli–september inte beaktas. Frånvaro vid vöteringar som beror på sjukdom, föräldraledighet, familjeskäl, internationella uppdrag eller liknande omständighet ska inte heller beaktas. Om det finns synnerliga skäl får annan frånvaro bortses från.*

#### 13 §

*Bestämmelserna i 11 och 12 §§ gäller inte partiledare och språkrör.*

*14 §*

*Beslut om återbetalning fattas av Riksdagens arvodesnämnd efter anmälan av talmannen.*

*15 §*

*Talmannens anmälan till Riksdagens arvodesnämnd ska göras inom sex månader efter utgången av det kvartal för vilket återkrav föreslås. Har inte talmannens anmälan gjorts inom den tiden ska inte någon prövning enligt 11 § göras.*

*Riksdagsförvaltningen ska på begäran till Riksdagens arvodesnämnd överlämna uppgifter om en ledamots närvaro vid voteringstillfällen och andra uppgifter som nämnden behöver för sin prövning.*

*Innan ett beslut om återbetalningsskyldighet fattas ska Riksdagens arvodesnämnd inhämta yttranden från den ledamot som avses med anmälan och från den partigrupp som ledamoten tillhör eller har tillhört.*

*16 §*

*Krav på återbetalning i enlighet med Riksdagens arvodesnämnds beslut framställs av Riksdagsförvaltningen. Ett belopp som återkrävs får i stället avräknas mot kommande utbetalningar av arvodet. Sådan avräkning får inte ske förrän beslutet har vunnit laga kraft.*

*Ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) ska tas ut på det återkrävda beloppet från den dag då återbetalning enligt nämndens beslut senast skulle ha skett.*

*Riksdagens arvodesnämnd får efter skriftlig ansökan besluta att återkravet och kravet på ränta ska efterges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl för det.*

**9 kap.**

## 4 §

Underlaget för pensionsrätten utgörs av

1. talmansarvode enligt 2 kap. 1 §,
2. ledamotsarvode enligt 3 kap. 1 §,
3. tilläggsarvode enligt 3 kap. 2–4 §§, och
4. arvode enligt 1 § 2 och 4 lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Vid beräkningen av underlaget ska till arvoden enligt 1–4 läggas avdrag som gjorts enligt 3 kap. 7 och 8 §§.

Om en ledamot under en månad har fått sjukpension, och då inte har haft rätt till arvode enligt första stycket, utgörs underlaget för pensionsrätten i stället av det arvode som ligger till grund för sjukpensionen, omräknat med förändringen av inkomstindex mellan det år arvodet avser och det år pensionsrätten avser.

*Vid beräkningen av underlaget ska arvode som återkrävts enligt 3 kap. 11–16 §§ räknas bort.*

**12 kap.**

## 5 §

Den som har varit ledamot och som före 65 års ålder lämnar riksdagen efter minst tre hela års sammanhängande tid i riksdagen har rätt till inkomstgaranti från och med den tidpunkt då arvodet upphör.

I den sammanhängande tiden i riksdagen inräknas tid som ledamot av Europaparlamentet före den 14 juli 2009.

I den sammanhängande tiden i riksdagen inräknas tid som ledamot av Europaparlamentet före den 14 juli 2009. *Den tid som en ledamot har ålagts att återbetala arvodet för enligt 3 kap. 11–16 § ska inte räknas in.*

Rätt till inkomstgaranti gäller inte för tid då ledamoten får ålderspension eller sjukpension enligt denna lag.

## 8 §

För den som har varit ledamot i riksdagen kortare sammanlagd tid än sex hela år gäller inkomstgarantin under ett år.

För den ledamot som lämnar riksdagen efter en sammanlagd tid av minst sex hela år i riksdagen gäller inkomstgarantin

1. i längst två år om ledamoten inte har uppnått 40 års ålder,
2. i längst fem år om ledamoten har uppnått 40 men inte 50 års ålder, och
3. längst till ingången av den månad då ledamoten fyller 65 år om han eller hon har uppnått 50 års ålder.

I den sammanlagda tiden i riksdagen inräknas tid som ledamot av

I den sammanlagda tiden i riksdagen inräknas tid som ledamot av

Europaparlamentet före den 14 juli 2009. Europaparlamentet före den 14 juli 2009. *Den tid som en ledamot har ålagts att återbetala arvodet för enligt 3 kap. 11–16 §§ ska inte räknas in.*

## 12 §

Under det första garantiåret lämnas inkomstgaranti med ett månatligt belopp som uppgår till 80 procent av den del av garantiunderlaget som inte överstiger 1,67 inkomstbasbelopp och med 40 procent av den del som överstiger 1,67 men inte 2,5 inkomstbasbelopp. För tiden därefter lämnas inkomstgaranti med ett månatligt belopp som motsvarar följande andelar av garantiunderlaget i förhållande till ledamotens sammanlagda tid i riksdagen:

1. 66,0 procent av den del av garantiunderlaget som inte överstiger 1,67 inkomstbasbelopp och 33 procent av den del som överstiger 1,67 men inte 2,5 inkomstbasbelopp efter minst tolv år,

2. 60,5 procent av den del av garantiunderlaget som inte överstiger 1,67 inkomstbasbelopp och 30,25 procent av den del som överstiger 1,67 men inte 2,5 inkomstbasbelopp efter minst elva år,

3. 55,0 procent av den del av garantiunderlaget som inte överstiger 1,67 inkomstbasbelopp och 27,5 procent av den del som överstiger 1,67 men inte 2,5 inkomstbasbelopp efter minst tio år,

4. 49,5 procent av den del av garantiunderlaget som inte överstiger 1,67 inkomstbasbelopp och 24,75 procent av den del som överstiger 1,67 men inte 2,5 inkomstbasbelopp efter minst nio år,

5. 44,0 procent av den del av garantiunderlaget som inte överstiger 1,67 inkomstbasbelopp och 22 procent av den del som överstiger 1,67 men inte 2,5 inkomstbasbelopp efter minst åtta år,

6. 38,5 procent av den del av garantiunderlaget som inte överstiger 1,67 inkomstbasbelopp och 19,25 procent av den del som överstiger 1,67 men inte 2,5 inkomstbasbelopp efter minst sju år, och

7. 33,0 procent av den del av garantiunderlaget som inte överstiger 1,67 inkomstbasbelopp och 16,5 procent av den del som överstiger 1,67 men inte 2,5 inkomstbasbelopp efter minst sex år.

I den sammanlagda tiden i riksdagen inräknas tid som ledamot av Europaparlamentet före den 14 juli 2009.

I den sammanlagda tiden i riksdagen inräknas tid som ledamot av Europaparlamentet före den 14 juli 2009. *Den tid som en ledamot har ålagts att återbetala arvodet för enligt 3 kap. 11–16 §§ ska inte räknas in.*



**13 kap.**

## 7 §

Vid beräkning av tider enligt 5 och 6 §§ ska hänsyn inte tas till tid då ledamoten har fått ålderspension eller sjukpension enligt bestämmelser i denna lag.

Ledighet som har beviljats av riksdagen eller av talmannen begränsar inte rätten till förmåner enligt detta kapitel. Detsamma gäller vid sjukfrånvaro.

*Den tid som en ledamot har ålagts att återbetala arvodet för enligt 3 kap. 11–16 §§ ska inte räknas in som grund för förmåner enligt detta kapitel.*

**15 kap.**

## 2 §

Beslut av Riksdagens arvodesnämnd enligt 12 eller 13 kap. får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

Beslut av Riksdagens arvodesnämnd enligt 3 kap. 14 §, 12 eller 13 kap. får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

Ett beslut enligt 3 kap. 1 § får inte överklagas.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.
  2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för arvode som avser tid före ikraftträdandet.

## 5 Inledning

### 5.1 Uppdraget

Den 12 juni 2019 beslutade riksdagsstyrelsen att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av talmannen med uppdrag att genomföra en översyn av vissa frågor som gäller riksdagens arbete (dnr 2452-2018/19). Direktiven finns i *bilaga 1*. Kommittén antog namnet 2019 års riksdagsöversyn. Riksdagsstyrelsen beslutade den 18 december 2019 att anta tilläggsdirektiv till utredningen i fråga om riksdagens medalj. Tilläggsdirektiven finns i *bilaga 2*.

I översynen ingår bl.a. att se över

- tidpunkten för budgetpropositionens lämnande
- reglerna om provisorisk budget
- principerna för hur ledamöter i utskotten utses
- åtgärder mot ledamöter som inte deltar i riksdagsarbetet
- några frågor som gäller krigsdelegationen.

I uppdraget ingår att överväga de frågor som redovisas i direktiven under särskilda rubriker och att vid behov lämna författningsförslag. Kommittén får lämna förslag till ändringar i riksdagsordningen och andra författningar som gäller riksdagen. Kommittén får även lämna förslag till ändringar i regeringsformen om det krävs för att uppnå ändamålet med översynen. I uppdraget ingår att vid behov kartlägga hur motsvarande frågor har reglerats i de andra nordiska länderna.

Kommittén får aktualisera och överväga även andra frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande. Kommittén kan exempelvis överväga frågor som uppmärksammas av riksdagsstyrelsens arbetsgrupp för jämställdhet.

Kommittén ska i möjligaste mån samordna de frågor som ingår i kommitténs uppdrag med frågor som kan komma att ingå i andra utredningar som tillsätts av regeringen eller riksdagsstyrelsen under utredningstiden. Uppdraget förutsätter också att kommittén beaktar att regeringen, Regeringskansliet och andra myndigheter på olika sätt berörs av de frågor som omfattas av uppdraget.

I den mån kommitténs förslag har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män ska det anges i betänkandet.

### 5.2 Kommitténs arbete

Kommittén har haft tolv sammanträden. För varje fråga har en genomgång av gällande rätt och praxis gjorts. I betänkandet redovisas detta material i respektive avsnitt.

Utredningens sekreterare har redovisat utredningens arbete med frågan om riksdagens medalj för Förtjänstutredningen, som tillsatts av regeringen med

uppdrag att göra en översyn av det offentliga belöningssystemet och de allmänna flaggdagarna samt att överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet (dir. 2019:76). Kontakt har också hållits med Utredningen om riksdagsledamöternas ersättningar, som riksdagsstyrelsen beslutade att tillkalla den 25 september 2019.

### 5.3 Betänkandets disposition

Betänkandets disposition följer i huvudsak ordningen mellan frågorna i utredningens direktiv. Frågorna behandlas i 16 avsnitt (avsnitt 6–21), som redovisas i följande tabell. I tabellen visas också vilka lagförslag som lämnas i respektive avsnitt.

**Tabell 1 Disposition av betänkandet**

<b>Avsnitt i betänkandet</b>	<b>Förslag till lagändring</b>
6 Budgetfrågor – budgetpropositionens lämnande och provisorisk budget	9.5.1 RO 11 kap. 1 och 2 §§ budgetlagen (2011:203)
7 De vice talmännen som vice ordförande i krigsdelegationen	Ingen ändring
8 Tystnadsplikt i krigsdelegationens verksamhet	13.11.2 RO 41 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
9 Partilösa ledamöters platser i utskotten	12 kap. 13 § och 12.13.1 RO
10 Åtgärder mot ledamöter som inte deltar i riksdagsarbetet	5 kap. 2 § och 13 kap. 15 § RO 1 och 11 §§ lagen (2012:883) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd 3 kap. 11–16 §§, 9 kap. 4 §, 12 kap. 5, 8 och 20 §§, 13 kap. 16 § och 15 kap. 2 § lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter
11 Val av talman och vice talmän	Ingen ändring
12 Val av utskott – tidpunkt och förfarande	Ingen ändring
13 Val av riksdagens råd för Riksrevisionen	13.8.1 RO
14 Yttranderätten i debatter som inte gäller ärenden	6 kap. 23 § RO
15 Förslaget till ny statsminister på föredragningslistan	6.13.1 RO
16 Formuleringen i regeringsformen respektive riksdagsordningen av tidsgränsen för att pröva talmannens förslag till ny statsminister	Ingen ändring
17 Talmannens samråd inför beslut om planeringen av kammararbetet	3.8.1 och 6.2.1 RO
18 Beslutsordningen för tecknande av kollektivavtal och stridsåtgärder	2, 10 och 22 §§ lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen
19 Riksdagsstyrelsens inhämtande av yttrande från Lagrådet	8 kap. 21 § RF 9 kap. 17 a och 17 b §§ RO 19 § lagen (2003:333) om Lagrådet
20 Ordförandekonferensens roll och sammansättning	4 kap. 5 §, 4.5.1 och 4.5.2 RO
21 Riksdagens medalj	5 kap. 8 § RO

Frågorna som behandlas i avsnitt 16 Formuleringen i regeringsformen respektive riksdagsordningen av tidsgränsen för att pröva talmannens förslag till ny statsminister och 20 Ordförandekonferensens roll och sammansättning nämns inte i utredningens direktiv utan har aktualiserats under utredningsarbetet.

## 6 Budgetfrågor – budgetpropositionens lämnande och provisorisk budget

### Förslaget i korthet

Sista dag för att lämna budgetpropositionen de år när det är val till riksdagen i augusti eller september kopplas till den obligatoriska statsministeromröstningen. Om regeringen sitter kvar efter den obligatoriska statsministeromröstningen ska budgetpropositionen lämnas inom tre veckor efter statsministeromröstningen. Om statsministeromröstningen visar att regeringen inte har tillräckligt stöd i riksdagen kommer talmannen att inleda arbetet med att ta fram ett förslag till ny statsminister, i likhet med vad som händer om regeringen avgår direkt efter valet. En ny regering ska sedan, i likhet med gällande bestämmelser, lämna budgetpropositionen inom tre veckor efter att regeringen tillträtt.

Budgetpropositionen ska lämnas allra senast den 15 november, men om den 15 november infaller en fredag, lördag eller söndag ska budgetpropositionen i stället lämnas senast på torsdagen före. Det innebär att sista dagen för att lämna budgetpropositionen tidigast kan bli den 12 november, dvs. de år den 15 november infaller en söndag.

För att det inte ska råda något tvivel om att regeringen kan vidta nödvändiga åtgärder före årsskiftet bör det anges i budgetlagen att om riksdagen inte har fattat beslut om budgeten en vecka före årsskiftet får regeringen i den omfattning som behövs vidta åtgärder för att den senaste budgeten ska kunna gälla från årsskiftet. Om riksdagen fattar beslut om budgeten efter att regeringen har beslutat om åtgärder, t.ex. regleringsbrev, ska regeringen naturligtvis anpassa sitt beslut efter riksdagens beslut.

### 6.1 Direktiven

#### 6.1.1 Budgetpropositionens lämnande

I utredningens direktiv anförts att erfarenheterna från hösten 2018 visar att det finns flera olika aspekter på tidpunkten för budgetpropositionens lämnande. Utredningen bör belysa de olika leden från budgetpropositionens lämnande till genomförandet av riksdagens budgetbeslut och föreslå när budgetpropositionen senast bör lämnas. En möjlighet är att budgetpropositionen vid regeringsskifte ska lämnas senast den 1 november, som tidigare övervägts, eller att budgetpropositionens lämnande knyts till ett visst antal veckor efter riksmötets början eller öppnande.

Enligt 6 kap. 3 § RF ska en nyvald riksdag genom omröstning pröva frågan om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen senast två veckor efter det att den har samlats. Det är talmannen som avgör när inom denna tid

omröstningen ska hållas. Om omröstningen hålls i slutet av tidsfristen kan bestämmelsen om att budgetpropositionen ska lämnas senast två veckor efter riksmötets öppnande medföra att regeringen måste fatta beslut om budgeten, trots att den nya riksdagen ännu inte har tagit ställning till om regeringen har riksdagens förtroende. Utredningen bör belysa även denna fråga och vid behov föreslå att man förlänger den tid som en regering som sitter kvar ska ha till sitt förfogande för att lämna budgetpropositionen, exempelvis till tre veckor. På så sätt skulle regeringen få möjlighet att avvakta med att besluta om budgeten till en tidpunkt som infaller efter den obligatoriska statsministeromröstningen.

Enligt tilläggsbestämmelse 9.5.1 RO är riksmötets öppnande utgångspunkten för beräkningen av när budgetpropositionen ska lämnas. Eftersom sammanträdet för riksmötets öppnande är av ceremoniell karaktär brukar utgångspunkten för tidsfrister i riksdagsordningen annars vara riksmötets början. Exempelvis anges det i 9 kap. 11 § RO att allmänna motionstiden pågår från början av ett riksmöte som inleds under augusti, september eller oktober. Utredningen ska mot den här bakgrunden överväga om riksmötets början ska vara startpunkten även för beräkningen av den tid som regeringen har till sitt förfogande för att lämna budgetpropositionen. Alternativt bör utredningen överväga ändringar i riksdagsordningen som innebär att tidsfrister av det här slaget alltid utgår från riksmötets öppnande.

### **6.1.2 Om riksdagen inte har fattat budgetbeslut**

I direktiven redovisas att om riksdagen inte har beslutat om en budget före budgetperiodens början beslutar riksdagen enligt 9 kap. 5 § RF om anslag i den omfattning som behövs för tiden till dess att en budget har beslutats. Riksdagen kan uppdra åt finansutskottet att fatta ett sådant beslut på riksdagens vägnar. Om riksdagen inte beslutar om anslag för ett visst ändamål, ska den senaste budgeten gälla till dess att en budget har beslutats. Det är av stor vikt att föreskrifterna om vad som händer om riksdagen inte hinner fatta beslut om budgeten är tydliga och underlättar för statens verksamhet att fortsätta till dess att en budget kan beslutas. Utredningen ska därför även analysera om bestämmelserna om provisorisk budget bör ändras och vid behov lämna författningsförslag.

## **6.2 Gällande ordning**

### **6.2.1 Budgetpropositionens lämnande och riksdagens budgetprocess**

Enligt 9 kap. 1 § RF beslutar riksdagen om skatter och avgifter till staten samt om statens budget. Statens budget omfattar statens inkomster och utgifter för det följande budgetåret.

Regeringen ska lämna en budgetproposition till riksdagen (9 kap. 2 § RF). Av 9 kap. 5 § RO följer att en budgetproposition ska innehålla förslag till

statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret. Av tilläggsbestämmelse 9.5.1 RO följer att budgetpropositionen ska lämnas senast den 20 september. De år då riksdagsval hålls i september ska budgetpropositionen i stället lämnas senast två veckor efter riksmötets öppnande. Om detta till följd av ett regeringsskifte inte är möjligt, ska budgetpropositionen lämnas inom tre veckor efter det att en ny regering har tillträtt, dock senast den 15 november. Om regeringsbildningen inte har klarats av till den 15 november ska den sittande övergångsregeringen lägga fram en budgetproposition.

Enligt 9 kap. 12 § RO får en följdmotion väckas inom ramen för ärendet senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmäldes i kammaren.

Om de tidpunkter och datum som nämnts ovan infaller på en lördag eller söndag skjuts tidsgränsen upp till måndagen. Detta följer av 9 kap. 27 § RO, där det sägs att vad som i allmänhet gäller om beräkning av lagstadgad tid ska tillämpas också på tid då en åtgärd enligt en bestämmelse i 9 kap. RO senast ska vidtas. Enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid gäller att om tid då en åtgärd senast ska vidtas enligt lag eller särskild författning infaller på en söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, får åtgärden vidtas nästa vardag. Denna bestämmelse är inte utan vidare tillämplig på riksdagsordningens huvudbestämmelser, därför att dessa är av högre statsrättslig valör än vanlig lag. Av denna anledning krävs en särskild föreskrift i riksdagsordningen. Tilläggsbestämmelserna till riksdagsordningen har samma statsrättsliga valör som vanlig lag och därför gäller lagen om beräkning av lagstadgad tid för sådana tidsfrister, som finns upptagna i dem, om inget annat föreskrivs.

## 6.2.2 Riksdagens budgetprocess

I 11 kap. 18 § RO regleras hur riksdagen beslutar om statens budget:

Beslut om statens budget ska fattas enligt andra–sjätte styckena, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat.

Statens budget för det närmast följande budgetåret beslutas i två steg.

I ett första steg fastställs genom ett enda beslut

1. en beräkning av inkomsterna på statens budget,
2. för varje utgiftsområde det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till (utgiftsram),
3. en beräkning av andra betalningar som påverkar statens lånebehov, och
4. beslut med anledning av de budgetpolitiska mål som riksdagen har beslutat att använda.

Sedan ett beslut enligt tredje stycket har fattats fastställs i ett andra steg genom ett enda beslut för varje utgiftsområde anslag och bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

Ändringar i statens budget beslutas genom ett enda beslut. Endast om ändringarna är mycket omfattande får beslut fattas i två steg, enligt tredje och fjärde styckena.

Lagförslag som har en tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget ska ingå i något av besluten i tredje–femte styckena.

### 6.2.3 Statsministeromröstning

Enligt 6 kap. 3 § RF ska en nyvald riksdag senast två veckor efter det att den samlats genom omröstning pröva frågan om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen. En omröstning av detta slag syftar till att klargöra att regeringen har tillräckligt stöd även i den nya riksdagen. Grundlagsutredningen, som föreslog bestämmelsen, anförde att för att regeringsformens bestämmelser inte ska innebära ett hinder för de diskussioner som kan föras mellan partierna efter ett val bör regeringen inte innebära att den tid inom vilken omröstningen ska äga rum är för kort (SOU 2008:125 s. 274 f.). Samtidigt är det viktigt att svaret på frågan om vem som efter ett val ska bilda regering inte dröjer för länge. Utredningen stannade för en bestämmelse som innebär att omröstningen ska hållas inom två veckor från det första sammanträdet. Utgångspunkten bör dock vara att omröstningen ska hållas så snart som möjligt sedan den nya riksdagen har samlats. Det bör vara talmannen som bestämmer när under den angivna tidsperioden som omröstningen bör hållas.

Om statsministern har begärt sitt entledigande omedelbart efter valet, dvs. innan statsministeromröstningen har ägt rum, ska regeringsbildningsprocessen enligt bestämmelserna i 6 kap. RF inledas på sedvanligt sätt. Statsministeromröstningen blir då inte aktuell, påpekade Grundlagsutredningen. Inte heller ska omröstningen äga rum om riksdagen innan dess avgett en misstroendeförklaring mot statsministern enligt bestämmelserna i 13 kap. 4 § RF. Ordningen med obligatorisk statsministeromröstning begränsar alltså inte möjligheten att framställa ett yrkande om misstroendeförklaring och påverkar inte heller i övrigt tillämpningen av bestämmelserna om misstroendeförklaring.

Det är således, anförde Grundlagsutredningen, inte uteslutet att det inom den tvåveckorsperiod då den nyvalda riksdagen ska hålla omröstningen kan komma att genomföras en misstroendeomröstning, även om den situationen får bedömas som mindre sannolik. Det finns anledning att utgå från att riksdagsledamöter som överväger att framställa ett yrkande om misstroendeförklaring mot statsministern beaktar det förhållandet att en statsministeromröstning ska genomföras. Även om vissa frågor om tillämpningen av reglerna om misstroendeförklaring och om statsministeromröstning således inte kan uteslutas är dessa inte av det slaget att de motiverar en särskild reglering, enligt Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 275 f.).

### 6.2.4 Om riksdagen inte har fattat budgetbeslut

I 9 kap. 5 § RF anges följande:

Om riksdagen inte har beslutat om en budget före budgetperiodens början, beslutar riksdagen i den omfattning som behövs om anslag för tiden till dess en budget har beslutats. Riksdagen kan uppdra åt finansutskottet att fatta ett sådant beslut på riksdagens vägnar.

Om riksdagen inte har beslutat om anslag enligt första stycket för ett visst ändamål, ska den senaste budgeten, med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen, gälla till dess anslag beslutats.



I tilläggsbestämmelse 10.6.1 RO anges att beslut av finansutskottet i en fråga som avses i 9 kap. 5 § RF ska meddelas regeringen genom en skrivelse från utskottet. (Kammarens beslut med anledning av en proposition, t.ex. budgetpropositionen, meddelas regeringen genom en riksdagsskrivelse undertecknad av talmannen, enligt 11 kap. 21 § RO.)

I 11 kap. 15 § andra stycket RO anges att ett ärende som gäller statens budget för närmast följande budgetår ska avgöras före budgetårets början om det inte utan olägenhet för beslut om statens budget kan avgöras senare.

### 6.3 Begränsad reglering i regeringsformen av budgetprocessen

I förarbetena till 1974 års regeringsform (prop. 1973:90 s. 222 f.) anfördes att frågor om statsbudgetens utformning inte lämpade sig för en grundlagsreglering. Det ansågs att budgetsystemet skulle kunna behöva förnyas och att regeringsformen inte borde uppställa något hinder mot en sådan utveckling. Också från stabiliseringspolitisk synpunkt var det angeläget att regeringsformen medgav stor flexibilitet på utgiftsregleringens område.

Under 1990-talet reformerades reglerna om statens budget och i riksdagsordningen infördes bestämmelser om rambeslutsprocessen. Regeringsformen ändrades dock endast i begränsad omfattning.

Grundlagsutredningen anförde 2008 att utgångspunkten för regleringen av budgeten i regeringsformen även i fortsättningen borde vara att grundlagen endast på ett mer övergripande sätt ska ange riksdagens och regeringens befogenheter på budgetområdet (SOU 2008:125 s. 569 f.). Regeringsformens kapitel om finansmakten bör innehålla bestämmelser som är av sådan vikt och har erhållit en sådan politisk acceptans att de inte kan antas bli föremål för ändring inom överskådlig tid. Regleringen bör inte tillföras bestämmelser som förhindrar en utveckling av budgetprocessen eller inskränker riksdagens och regeringens möjligheter att vidta de åtgärder som den ekonomiska situationen kan tänkas kräva. Utredningen föreslog ändringar som bl.a. syftade till att anpassa regleringen av budgetprocessen till den praxis som utvecklats samt att ge kapitlet en tydligare och mer rättvisande utformning. Den närmare regleringen av budgetprocessen kommer även fortsättningsvis att ges i riksdagsordningen och budgetlagen, anförde Grundlagsutredningen.

Budgetåret sammanfaller sedan 1997 med kalenderåret. Mellan 1923 och 1995 omfattade budgetåret den 1 juli–30 juni (1995/96 var budgetåret 18 månader, den 1 juli 1995 till 31 december 1996). När budgetåret började den 1 juni lades budgetpropositionen fram senast den 10 januari, och en kompletteringsproposition, med förslag till slutlig reglering av statens budget, senast den 30 april. Till skillnad från vad som gäller i dag fanns det alltså inga krav på att budgetpropositionen skulle vara heltäckande. Före 1997 fanns det inte heller några särskilda regler om riksdagens beslutsformer i fråga om budgeten som motsvarade dagens rambeslutsprocess. Riksdagen fattade alltså inte några bindande beslut om ramar för utgiftsområden eller liknande. Riksdagen tog

förvisso ställning till regeringens och oppositionens förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetregleringen, men riktlinjerna var allmänt hållna och utgjorde i praktiken ingen restriktion för den fortsatta budgetbehandlingen. Det fanns inte heller några föreskrifter om att beslut om anslag skulle fattas samlat. I princip beslutade riksdagen om varje anslag var för sig. De förändringar som har genomförts genom rambeslutsprocessen har tagit sig uttryck i ändringar i riksdagsordningen, inte regeringsformen.

### 6.3.1 1809 års regeringsform

Enligt 1809 års regeringsform var förutsättningen för att regeringen skulle få disponera ett anslag att statens budget (riksstaten) var färdig (upprättad), vilket kunde ske först när riksdagen hade fattat samtliga budgetbeslut. Denna regel kunde i praxis inte upprätthållas och anslagsbesluten måste expedieras successivt. Det statsrättsliga läget vållade dock bekymmer mer än en gång (Holmberg och Stjernquist, 1980, Grundlagarna, s. 320). Enligt 1974 års regeringsform är de särskilda anslagens rättsverkan inte beroende av att hela budgeten fastställs. De särskilda anslagsbesluten är alltså i och för sig definitiva. I likhet med övriga beslut som riksdagen fattat kan beslutet likväl omprövas. I förarbetena anförs att omprövningsmöjligheten ”av praktiska skäl måste utnyttjas med mycket stor försiktighet” (prop. 1973:90 s. 336). Rambeslutsprocessen, som tillämpats sedan hösten 1996, innebär att om riksdagen vill ompröva en ram för ett utgiftsområde som riksdagen redan fastställt genom finansutskottets betänkande FiU1, måste riksdagen fatta ett nytt beslut om samtliga 27 utgiftsramar och beräkningen av statens inkomster (1993/94:TK2 s. 23).

Av § 109 i 1809 års regeringsform följde att om riksdagen inte hade beslutat om statens budget före budgetårets början skulle den senaste statsbudgeten fortsätta att gälla till dess att en ny budget hade beslutats.

#### *År 1958 – det enda fallet med provisorisk budget*

I april 1958 upplöstes andra kammaren och det hölls extra val i juni 1958. Riksdagen hade under våren 1958 fattat beslut om flertalet av anslagen men endast några enstaka beslut om inkomsterna (bevillningen; på den tiden krävdes fler beslut på inkomstsidan än i dag). Statsutskottet föreslog därför att riksdagen – för den händelse att riksdagen skulle upplösas innan den hunnit med statsregleringen och bevillningen för budgetåret 1958/59 – skulle besluta att riksdagens redan fattade budgetbeslut skulle gälla, och att i övrigt skulle motsvarande budgetbeslut för budgetåret 1957/58 gälla. Statsutskottet föreslog detta den 26 april 1958, och den 28 april biföll andra kammaren utskottets förslag (Statsutskottets memorial nr 109 år 1958, andra kammarens protokoll den 28 april 1958 s. 116 f.).

I debatten i andra kammaren den 28 april 1958 diskuterades förenligheten med § 109 i den då gällande regeringsformen. Det ansågs, enligt en grundlagskommentar, ”att beslutet måste karakteriseras som en praktisk åtgärd i anslutning till praxis” (Malmgren, Sveriges grundlagar, elfte upplagan, 1971,

s. 139). I sin doktorsavhandling i juridik från 1961 diskuterar Fredrik Sterzel frågan om provisorisk statsreglering och drar slutsatsen ”att stora svårigheter numera äro förbundna med statsregleringen vid riksdagsupplösning” (Sterzel, 1961, Om riksdagsupplösning och nyvalsförordnande, s. 313).

### 6.3.2 1974 års regeringsform

#### *Om riksdagen inte har fattat budgetbeslut*

I grundlagspropositionen 1973:90 (s. 338) redovisades riksdagens beslut våren 1958 att de delar av budgetregleringen och bevillningen som riksdagen redan hade fattat beslut om skulle gälla till dess att riksdagen hade fattat beslut om budgeten eller annars beslutat annorlunda (prop. 1973:90 s. 338).

Såväl Författningsutredningen (SOU 1963:17 s. 400) som Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 172 f.) föreslog att man skulle behålla ordningen att det föregående årets budget skulle gälla i de delar i vilka riksdagen inte hade hunnit fatta beslut i sak. Detta skulle dock inte hindra att riksdagen reglerade budgeten eller delar av den provisoriskt.

I propositionen som ledde fram till 1974 års regeringsform avvisades emellertid att föregående års budget skulle gälla mot bakgrund av synpunkter under remissbehandlingen (prop. 1973:90 s. 339 f.). Den ordning som de båda utredningarna föreslagit skulle kunna innebära att vissa olägenheter skulle uppstå, t.ex. vid hanteringen av sådana anslag för utbyggnaden av en verksamhet, eller för en större investering, som räknats upp med olika belopp för skilda år. I stället föreslogs att det vid sidan om de delar av budgeten som riksdagen hunnit slutbehandla borde ligga på riksdagen att i den omfattning som behövs besluta om anslag för tiden fram till dess att budgetregleringen kan slutföras. Med formuleringen ”i den omfattning som behövs” ville man påminna dels om att riksdagens redan beslutade anslagsanvisningar skulle gälla utan något särskilt förordnande, dels om att den provisoriska regleringen av såväl tid som omfattning skulle begränsas till vad som kunde anses nödvändigt för statsverksamhetens behöriga gång.

I grundlagspropositionen 1973:90 (s. 340) anfördes att för de delar av budgeten, som riksdagen inte i vanlig ordning hinner slutbehandla, bör först och främst gälla att riksdagen själv genom provisoriska beslut reglerar anslagen i den omfattning och för den tid som behövs. Om ett extra val förordnas med beslut om att riksmötet ska avbrytas är risken, enligt grundlagspropositionen, stor att riksdagen inte ens provisoriskt hinner besluta om behövliga anslag. I sådana fall får det ankomma på finansutskottet att på riksdagens vägnar provisoriskt anvisa de anslag som behövs för att statsverksamheten ska kunna löpa utan störningar.

Vidare anfördes (prop. 1973:90 s. 340):

När det i förevarande paragraf talas om anslagsbeslut ”i den omfattning som behövs” är därmed avsett att erinra dels om att riksdagens redan beslutade anslagsanvisningar utan vidare länder till efterrättelse, dels om att

den provisoriska regleringen till tid och omfattning skall begränsas till vad som är nödvändigt för statsverksamhetens behöriga gång.

Den aktuella paragrafen, 9 kap. 4 §, fick följande lydelse när 1974 års regeringsform antogs:

Kan budgetreglering enligt 3 § icke avslutas före budgetperiodens början, bestämmer riksdagen eller, om riksmöte ej pågår, finansutskottet i den omfattning som behövs om anslag för tiden till dess budgetregleringen för perioden slutföres.

Hänvisningen till 3 § avser hur riksdagen normalt beslutar om statens budget.

### **6.3.3 Beslutet om rambeslutsprocessen inför 1997 – hanteringen under valår**

Den beslutsordning som riksdagen använder sedan hösten 1996, dvs. sedan besluten om statens budget för 1997, kallas för rambeslutsprocessen. Samtidigt lades budgetåret om till kalenderår och riksdagen beslutar om statens budget på hösten. Riksdagsutredningen, som föreslog detta, diskuterade hanteringen av budgeten under valår. I ett första principbetänkande hade utredningen föreslagit att valdagen skulle flyttas till början av september, dvs. tidigareläggas cirka två veckor (förs. 1993/94:TK1). I det slutliga förslaget redovisade dock utredningen att de överväganden de gjort efter att de lämnat principbetänkandet hade lett till att man nu inte var beredd att föreslå någon ändring av valdagen. Valdagen förblev således den tredje söndagen i september under 1998–2010.

Utredningen föreslog att om en regering sitter kvar efter ett val som hålls i september ska budgetpropositionen lämnas senast en vecka efter riksmötets öppnande. Detta gäller för både ordinarie och extra val (förs. 1993/94:TK2 s. 60). En ny regering borde lämna budgetpropositionen inom tio dagar efter att den tillträtt. En utdragen regeringsbildning borde dock inte få leda till att budgetpropositionen lämnas senare än den 15 november, även om ingen ny regering tillträtt. Enligt utredningen skulle riksdagens beredningstid bli sju veckor om budgetpropositionen lämnades den 15 november (det är dock sex veckor och fyra dagar från den 15 november till den 31 december, och hösten 2018 beredde riksdagen budgetpropositionen på fem veckor och en dag).

Utredningen påpekade att under valår begränsas således den tid riksdagen har till förfogande för budgetberedningen (förs. 1993/94:TK2 s. 31–37). Utredningen pekade på två alternativa lösningar. Antingen fastställs en provisorisk budget omedelbart före budgetårsskiftet varefter den definitiva budgetregleringen genomförs en bit in på det nya året, eller så använder man sig av en förenklad behandlingsordning som medför att budgetarbetet kan avslutas före budgetårsskiftet. Riksdagen borde inte binda sig för någon särskild lösning utan bör kunna anpassa beredningsformen till den aktuella situationen ett valår.

En provisorisk budgetreglering bör avse hela efterföljande budgetår. Den bör utgå från regeringens budgetförslag, men hänsyn bör tas till de eventuella justeringar som riksdagen beslutat att göra i utgiftsramarna.

Riksdagsutredningen noterade att regeringsformens föreskrifter om en provisorisk budgetreglering endast gäller statsbudgetens utgifter, och anförde följande (förs. 1993/94:TK2 s. 34):

För att lägga fram förslag om inkomsterna bör finansutskottet tillsammans med skatteutskottet pröva hur eventuella förslag till ändrade skatter som ingår i regeringens och oppositionspartiernas budgetalternativ skall tas upp till behandling i riksdagen i samband med den provisoriska budgetregleringen. Denna gemensamma prövning får utvisa vilka förslag som måste behandlas före budgetårsskiftet och vilka förslag som (utan provisoriskt beslut) kan tas upp senare.

Vidare anförde Riksdagsutredningen att den osäkerhet som följer på en provisorisk budgetreglering är ett störande inslag för statsförvaltningen i stort. Störningsmomentet kan i viss mån begränsas om de provisoriskt anvisade anslagen får avse hela budgetåret. Vissa preliminära anslagsbeslut kommer sannolikt att rivas upp när riksdagen fattar det definitiva beslutet. Enligt Riksdagsutredningen kan förändringarna bara komma till stånd genom omprioriteringar inom respektive ram.

Riksdagsutredningen anförde att i en extrem situation är det fullt möjligt för riksdagen att besluta om en provisorisk budgetreglering utan att dessförinnan ha fastställt några budgetramar. En sådan lösning innebär att såväl rambeslutet som besluten om anslagsfördelning inom respektive ram kommer att fattas en bit in på det nya året.

En alternativ lösning som utredningen kunde tänka sig för ett valår var det som benämns paketbeslutsmodellen. Det innebär att alla beslut om statens budget, inklusive anslagsbesluten, tas i FiU1.

Riksdagsutredningen anförde vidare att riksdagen inte nu borde binda sig för någon särskild lösning utan bör kunna anpassa beredningsformen till den aktuella situationen ett valår. Ansatsen bör dock vara att riksdagen ska fastställa en budget före budgetårets ingång. Man bör också välja en beredningsform som innebär att budgetprövningen kan ske samlat.

Riksdagen godkände utredningens riktlinjer för behandlingen av budgetpropositionen ett valår (förs. 1993/94:TK2 punkt 6 s. 6, bet. 1993/94:KU18 punkt 2 s. 65, rskr. 1993/94:424–427).

Det ska vidare noteras att Riksdagsutredningens förslag innebar att riksmötet kunde pågå hela tiden. Om extra val utlyses får talmannen på begäran av regeringen besluta att kammaren inte ska sammanträda (nuvarande 6 kap. 11 § RO). Utredningen framhöll att bestämmelsen i regeringsformen om provisorisk budgetreglering närmast tar sikte på de problem med budgetregleringen som kan uppstå om regeringen förordnat om extra val. Utredningen anförde (förs. 1993/94:TK1 s. 220):

Med det nya riksmötet som alltid pågår *kan* riksdagen rent formellt alltid besluta om budgetreglering men det kan givetvis uppkomma situationer

när budgetreglering inte *hinner* slutföras. Provisorisk budgetreglering får då tillgripas. Huvudregeln i förslaget är att riksdagen skall besluta om provisorisk budgetreglering om budgetregleringen inte hinner avslutas innan budgetåret börjar. För att göra det möjligt för riksdagen att överlåta beslutanderätten till finansutskottet, t.ex. i samband med förordnande om extra val eller under andra extraordinära omständigheter, kan dock riksdagen uppdra åt finansutskottet att fatta sådant beslut på riksdagens vägnar.

Bestämmelsen fick följande lydelse (bet. 1993/94:KU18 och 1994/95:KU2):

Om budgetreglering enligt 3 § icke hinner avslutas före budgetperiodens början, bestämmer riksdagen i den omfattning som behövs om anslag för tiden till dess budgetregleringen för perioden slutföres. Riksdagen kan uppdra åt finansutskottet att fatta sådant beslut på riksdagens vägnar.

### 6.3.4 Utvärderingar av budgetprocessen och valdagen

Frågan om valdagens förläggning under året till följd av den ändrade budgetprocessen togs upp av Riksdagskommittén i betänkandet Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1) och av 1999 års författningsutredning i betänkandet Den gemensamma valdagen och andra valfrågor (SOU 2002:42).

Enligt Riksdagskommittén (förs. 2000/01:RS1 s. 64 f.) hade den förenklade behandlingsordningen fungerat någorlunda väl vid valet 1998. De svårigheter som kunde noteras hade sitt upphov i den förändrade parlamentariska situationen efter valet. Förhandlingar upptogs då mellan företrädare för regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Tiden för att genomföra förhandlingarna blev mycket knapp och de båda senare partierna kom i en position där det var svårt att utöva ett inflytande över budgeten. Det berodde bl.a. på att förberedelserna i Regeringskansliet i det läget redan var långt komna. Övriga oppositionspartier menade dock att de klarade av att arbeta fram sina alternativa budgetförslag under valåret tack vare att de dels hade förberett förslag redan under våren, dels hade presenterat sin politik under valrörelsen.

Enligt Riksdagskommittén fanns dock en befogad farhåga för att det skulle kunna komma att bli besvärligt att hinna med budgetprocessen under valår med regeringsskiftet. När det gällde huruvida det fanns anledning att ändra på budgetprocessen eller byta valdag framhöll kommittén som sin mening att valdagen bör bestämmas med utgångspunkt i en diskussion om olika demokrativärden. Budgetprocessen och andra administrativa omständigheter kunde enligt kommittén vägas in i sammanhanget, men utgångspunkten måste vara att budgetprocessen anpassas till den valdag som bestäms utifrån demokratiska aspekter, t.ex. bedömningen av valdeltagandet.

Riksdagskommittén menade att erfarenheterna av den nya budgetprocessen var så goda att man inte borde göra några större ändringar, t.ex. återgå till budgetbehandling på våren eller frångå rambeslutsprocessen. Kommittén ansåg att de två möjliga lösningar som Riksdagsutredningen pekade på fortfarande var acceptabla efter ett regeringsskifte, även om alternativet med en preliminär budget skulle vara svårt att tillämpa. Ambitionen bör vara att riksdagen ska fastställa en statsbudget före budgetårets ingång. I likhet med

Riksdagsutredningen ansåg Riksdagskommittén därför att beredningsformen bör kunna anpassas till den aktuella situationen under ett valår.

Riksdagskommittén konstaterade att det med den korta tid som står till buds är svårt för en tillträdande regering att hinna forma sitt budgetalternativ och omedelbart få genomslag för hela sin politik. Enligt kommittén var det dock möjligt för en väl förberedd ny majoritet att hinna lägga in flera av sina prioriterade frågor i budgetpropositionen. Ändringar kunde också göras i riksdagen under utskottsberedningen. Återstående frågor kunde tas upp på våren i en tilläggsbudget.

En uppgift för 1999 års författningsutredning var att pröva om det kunde vara en lösning för budgetarbetet att flytta valdagen från hösten till våren. Utredningen lämnade dock inte något sådant förslag. En kollision mellan valrörelsen och budgetarbetet borde i stället lösas genom förändringar av budgetprocessen. Enligt utredningen kunde det inte uteslutas att val på våren inte bara kunde leda till ett lägre valdeltagande utan att det också på ett negativt sätt kunde påverka riksdagens arbetsrytm (SOU 2002:42 Den gemensamma valdagen och andra valfrågor).

### 6.3.5 Grundlagsutredningen 2010

#### *Tidigareläggandet av valdagen*

Budgetbehandlingen och valdagens förläggning behandlades av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125 s. 179 f.). Utredningen anförde att de gällande reglerna innebar att tiden för budgetbehandlingen i riksdagen ett valår kan bli knapp, särskilt om valet medfört ett regeringsskifte.

Förutsättningarna för att en ny regering ska kunna hinna med att sätta sin prägel på sitt första budgetförslag är begränsade, särskilt om regeringsbildningen drar ut på tiden. Utredningen föreslog att valdagen skulle flyttas från den tredje till den andra söndagen i september. Detta skulle kunna kombineras med att regeringen får ytterligare någon tid för att lämna budgetpropositionen till riksdagen. Det skulle innebära att riksdagens tid för budgetbehandling förkortas något. Grundlagsutredningen konstaterade att om förslaget om ändrad valdag skulle ge regeringen mer tid för budgetarbetet, krävdes även en ändring av reglerna om när budgetpropositionen ska lämnas till riksdagen.

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21). I riksdagen bereddes ärendet av konstitutionsutskottet. I sitt ställningstagande framhöll utskottet att det behövdes ett utförligare underlag för att avgöra vilken tidpunkt som borde gälla för lämnandet av budgetpropositionen (bet. 2009/10:KU19 s. 17). Utskottet underströk också vikten av att syftet med att tidigarelägga valdagen, nämligen att ge en ny regering bättre förutsättningar att sätta sin prägel på sitt första budgetförslag, inte går förlorat. En utredning om avlämnandet kom att tillsättas inom riksdagen och redovisas nedan.

### *Om riksdagen inte har fattat budgetbeslut*

Som ett led i Grundlagsutredningens arbete tillsatte kommittén våren 2008 en referensgrupp med huvudsaklig uppgift att se över bestämmelserna om finansmakten i regeringsformen i syfte att göra regleringen tydligare och ge kapitlet ett innehåll som bättre beskrev budgetprocessen.

#### **Referensgruppens rapport**

Referensgruppen redovisade sitt arbete i en rapport (SOU 2008:115). I rapporten behandlade referensgruppen bl.a. provisorisk budget (s. 55 f.). I denna del konstaterade gruppen att bestämmelserna i regeringsformen om provisorisk budget inte hade tillämpats eftersom riksdagen hittills alltid kunnat besluta om en budget. En tillämpning av bestämmelserna kunde aktualiseras om förhandlingarna om budgeten drog ut på tiden. Om de politiska meningsskiljaktigheterna bestod även i riksdagen kunde det vara så att riksdagen inte kunde anta någon budget före årsskiftet.

Referensgruppen framhöll att bestämmelserna i regeringsformen bygger på att riksdagen, i en situation där det kan förutsättas råda en politisk och parlamentarisk kris, kan fatta de budgetbeslut som är nödvändiga. Riksdagen kan uppdra åt finansutskottet att fatta beslut om anslag å riksdagens vägnar. Enligt gruppen borde emellertid regleringen vara utformad så att den erbjuder en lösning om varken riksdagen eller finansutskottet kan fatta beslut om en preliminär budget.

Referensgruppen ansåg att det vore en bättre utgångspunkt att låta det innevarande årets budget – eller rättare sagt en budget motsvarande denna – gälla som provisorisk budget fram till dess att beslut om budgeten har kunnat fattas. Genom en sådan lösning skulle det enligt gruppen alltid finnas en gällande budget. En sådan ordning utgjorde inget hinder mot att riksdagen, om förutsättningar för detta faktiskt skulle föreligga, fattar vissa budgetbeslut för det kommande året.

Gruppen föreslog således att bestämmelserna om provisorisk budget i regeringsformen skulle ersättas med en bestämmelse som innebar att en budget som motsvarar den tidigare beslutade budgeten, med de ändringar som beslutats om av riksdagen, skulle gälla tills vidare. I referensgruppens förslag till Grundlagsutredningen återfanns således inte bestämmelsen om att riksdagen, om den inte har beslutat om en budget före budgetperiodens början, i den omfattning som behövs beslutar om anslag för tiden till dess att en budget har beslutats. Den nya bestämmelsen om att låta den senaste beslutade budgeten, med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen, gälla till dess att anslag beslutats, kom dock att i huvudsak följa referensgruppens förslag som i sin författningskommentar anförde följande:

I paragrafen regleras situationen då riksdagen av någon anledning inte har beslutat om en budget före budgetårets början. Bestämmelsen utgör en ändring av den reglering som för närvarande finns i 9 kap. 4 § RF. Enligt bestämmelsen ska i denna situation den för det föregående budgetåret beslutade budgeten, med eventuella ändringar, gälla tills vidare.



Med uttrycket budget avses inte enbart inkomstitlar och anslag utan även de bemyndiganden av olika slag som riksdagen har beslutat om. Bemyndiganden från föregående år överförs med andra ord provisoriskt till det nya budgetåret. Om möjlighet finns kan emellertid riksdagen besluta om nya bemyndiganden eller besluta att bemyndiganden från föregående år inte ska gälla provisoriskt för det nya budgetåret.

Med begreppet ändringar avses såväl de ändringar som riksdagen har beslutat i den tidigare budgeten som de budgetbeslut som riksdagen kunnat besluta om för budgetåret. Regleringen utgör således inte något hinder mot att riksdagen, om förutsättningar för detta faktiskt skulle föreligga, fattar vissa budgetbeslut för det kommande året. Riksdagen kan dock inte besluta om anslag innan beslut fattats om beräkningen av statens inkomster och om de samlade utgifterna för det nya budgetåret. Den aktuella regleringen innebär med andra ord inte att undantag får göras från den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 3 § första stycket. Riksdagen är dock enligt 9 kap. 5 § oförhindrad att besluta om ändringar i den provisoriska budgeten.

Utöver vad som nu sagts är regeringen skyldig att verkställa utgifter som följer av lag eller avtal, t.ex. rätten till olika välfärdsförmåner, även om det saknas medel till detta enligt den provisoriska budgeten.

Av att budgetbesluten endast får avse hela budgetåret följer att de beslut som riksdagen senare beslutar om ska avse hela året, dvs. även den tid som förflutit fram till dess att den nya budgeten beslutats.

Det ska sägas att referensgruppen föreslog att rambeslutsprocessen skulle regleras i regeringsformen (dvs. hänvisningen till 9 kap. 3 § första stycket i citatet ovan), vilket dock inte har blivit fallet.

### **Grundlagsutredningens ställningstagande**

Grundlagsutredningen konstaterade att det inte framgick av då gällande bestämmelser vad som gällde i de fall riksdagen inte ens provisoriskt hade beslutat om anslag för en viss verksamhet (SOU 2008:125 s. 573 f.). För att undanröja den osäkerhet som detta kunde innebära och för att skapa goda förutsättningar för att statens verksamhet skulle kunna fortgå relativt opåverkad borde enligt Grundlagsutredningen en ordning införas som innebär att det alltid finns en gällande budget. Mot bakgrund av detta föreslog utredningen att om riksdagen inte fattat beslut om budgeten, inte ens provisoriskt, ska det innevarande årets budget – eller rättare sagt en budget motsvarande denna – gälla som provisorisk budget fram till dess att beslut om budgeten fattas. Genom en sådan lösning kommer det alltid att finnas en gällande statsbudget. En sådan ordning hindrar inte att riksdagen fattar vissa budgetbeslut för det kommande året om det finns förutsättningar för det. Riksdagen skulle t.ex. kunna besluta om en beräkning av statens inkomster samt om de samlade utgifterna och om anslag inom något eller några utgiftsområden före årsskiftet. Riksdagen skulle dessutom även i fortsättningen ha möjlighet att i den omfattning som behövs besluta om anslag för tiden fram till dess att en budget har beslutats. Även möjligheten att uppdra åt finansutskottet att fatta sådana beslut borde enligt kommittén finnas kvar (här avvek alltså utredningen från referensgruppen). Det är således endast om riksdagen inte ens provisoriskt har beslutat om anslag för ett visst ändamål som den senaste budgeten temporärt ska gälla. Utredningen anförde att tillämpningen av regeln om att den senaste budgeten ska

gälla aktualiseras endast när riksdagen inte ens provisoriskt beslutat om budgeten, exempelvis därför att regeringen förordnat om extra val (SOU 2008:125 s. 575 och 785).

När det gäller 9 kap. 5 § första stycket RF (om provisorisk budget och möjligheten till delegering till finansutskottet) föreslog Grundlagsutredningen endast en språklig ändring (SOU 2008:125 s. 785).

Regeringen ställde sig bakom Grundlagsutredningens förslag, som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

### **6.3.6 Beslut om längre tid för en ny regering (2014) – budgetpropositionens lämnande**

Mot bakgrund av riksdagens beslut med anledning av Grundlagsutredningen beslutade riksdagsstyrelsen i december 2011 att ge i uppdrag åt dåvarande riksdagsdirektören att låta utreda när budgetpropositionen ska lämnas under ett valår m.m. (se 2012/13:URF3 s. 196 f.). Riksdagsdirektören gav i sin tur i uppdrag åt den dåvarande kanslichefen i finansutskottet Ingvar Mattson att genomföra utredningen. Riksdagsstyrelsen beslutade också att riksdagens gruppledare skulle utgöra referensgrupp till utredningen.

Ingvar Mattson, som redovisade sitt uppdrag i september 2012, föreslog att en nyvald regering efter ett val ska lämna budgetpropositionen inom tre veckor efter att den tillträtt. Det var elva dagar senare än då gällande bestämmelser. Han föreslog vidare att en regering som sitter kvar efter ett val ska lämna budgetpropositionen senast två veckor efter riksmötets öppnande, dvs. en vecka senare än då gällande ordning.

Genom att riksdagens tid minskades med fyra dagar, och tidsperioden dessutom förlängdes med en vecka med anledning av valdagens ändring, skulle en nyvald regering få tre veckor på sig att lämna sin första budgetproposition. Ändringen förutsatte att utskotten och kammaren använde de olika sätt som stod till buds för att rationalisera sina uppgifter och därigenom komprimera tidsåtgången.

En utgångspunkt för utredningen var att en nyvald regering bör få mer tid att prägla sin första budgetproposition efter ett val. I utredningen anfördes att samtidigt ska hänsyn tas till följande:

- Riksdagen ska ges rimliga förutsättningar att utöva finansmakten.
- Det måste finnas förutsättningar att hinna granska och debattera budgetförslag. Oppositionen ska ha rimliga förutsättningar att lämna motförslag.
- Rambeslutsprocessen ska ligga fast, dvs. först beslutar riksdagen om rammarna för utgiftsområdena, sedan om anslagen inom respektive utgiftsområde.
- Riksdagen ska besluta om statsbudgeten före budgetårets början.

Det innebär att motionstiden inte bör förkortas och att riksdagen senast bör besluta om statsbudgeten före jul. Rationaliseringen av riksdagens budgetarbete bör ske i utskotten och kammaren.

För att förkorta tiden för riksdagens budgetbehandling förutsätts att utskotten och kammaren använder de olika sätt som står till buds för att rationalisera sina uppgifter och därigenom komprimera tidsåtgången. Ett antal exempel på sådana tänkbara anpassningar gavs, varav några redan hade använts tidigare:

- Finansutskottet kan avstå från att begära in övriga utskotts yttrande över utgiftsramarna.
- Finansutskottet och skatteutskottet bör arbeta mycket tätt för att bereda inkomstförslagen i rambetänkandet.
- Utskotten kan begränsa antalet motioner i budgetbetänkandena och endast ta upp de motioner som de måste ta upp i budgetsammanhang, dvs. de motioner som påverkar budgeten för det kommande året. Andra motioner kan tas upp i motionsbetänkanden under våren, även om de ämnen som motionerna tar upp vanligtvis tas upp i budgetbetänkandena.
- Motiveringar och bakgrundstexter i betänkandena kan reduceras medan arbetet med förslag till riksdagsbeslut prioriteras.
- Utskotten kan vara beredda att sammanträda på andra tider än ordinarie tisdagar och torsdagar.
- Betänkandena kan kopieras i stället för att tryckas.
- Betänkandena kan bordläggas en i stället för två gånger (den dåvarande regleringen utgick från två bordläggningar, vilket ändrats till att betänkandena normalt ska vara tillgängliga två vardagar innan de tas upp till debatt i kammaren).
- Anslagsbetänkanden kan behöva justeras före rambeslutet under förutsättning att kammaren antar finansutskottets förslag.
- Kammaren kan avstå från plenifria veckor.
- Fler veckodagar kan användas för arbetsplenum.

En annan åtgärd som kan vidtas kan vara att förlänga arbetsplenum så att de fortsätter på sena kvällar och på nätterna, men även det är enligt utredarens bedömning en åtgärd som bör undvikas, med hänsyn både till ledamöterna och till Riksdagsförvaltningens personal. Nattarbete var vanligt förekommande i riksdagen tidigare, men ett målmedvetet arbete har lett till att detta har kunnat minskas väsentligt, och det finns all anledning att hålla fast vid att arbetsplenum inte bör förläggas nattetid. Ytterligare ett alternativ som står till buds, men som också bör undvikas, är att förlägga arbetsplenum med budgetdebatter ända till årsskiftet. Det behövs tid för regeringen att utfärda regleringsbrev, och det är en fördel att riksdagens beslut hinner bli kommunicerade innan de ska börja verkställas vid budgetårets början.

*En bedömning av när budgetpropositionen allra senast bör lämnas*

Utredaren ställde också frågan hur sent regeringen kan lämna budgetpropositionen utan att riksdagens finansmakt urgröps. Svaret på den frågan är centralt, men samtidigt går det inte att lämna ett entydigt svar, enligt utredaren.

Enligt en rapport från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) bör parlamentet ha minst tre månader för sin behandling av regeringens budgetförslag (OECD Best Practices for Budget Transparency). Med vägledning av olika bedömningar från internationella organisationer som OECD och Internationella valutafonden (IMF) kan man säga att bästa praxis internationellt pekar mot att en budgetproposition bör lämnas två–fyra månader före budgetårets början. Det bedöms vara ungefär den tid som behövs för att parlamentet ska ges rimlig tid att granska budgetförslaget, lämna tid för alternativa förslag, debattera och fatta beslut. För att minska risken för att riksdagen inte hinner fatta beslut om statsbudgeten föreslog utredaren därför att den senaste dagen för att lämna budgetpropositionen skulle ändras från den 15 november till den 1 november.

Utredaren påpekade att eftersom valdagen har tidigarelagts med en vecka har också tiden då regeringsförhandlingar efter valet kan tänkas påbörjas tidigarelagts med en vecka.

**Remissvar och riksdagsstyrelsen**

Förslaget remitterades till ett antal remissinstanser. Regeringskansliet genom Finansdepartementet tillstyrkte förslaget med ett undantag. Regeringskansliet motsatte sig ett tidigareläggande från den 15 november till den 1 november för när budgetpropositionen allra senast ska lämnas. Regeringskansliet delade bedömningen att regelverket bör utformas så att riksdagen kan bereda och fatta budgetbesluten, i enlighet med rambeslutsprocessen, före årsskiftet. Samtidigt är det viktigt att så lång tid som möjligt ges för att bilda en ny regering och för dess budgetarbete. Vid ett regeringsskifte torde det i flertalet fall vara bildandet av den nya regeringen samt förhandlingarna om och framtagandet av den nya regeringens budgetförslag som riskerar att dra ut på tiden. Det saknas även erfarenhet som tyder på att den tid som avsatts för riksdagens budgetbehandling är otillräcklig. Vid en samlad bedömning ansåg därför Regeringskansliet att det saknades skäl att tidigarelägga tidpunkten för när budgetpropositionen allra senast ska lämnas till riksdagen.

Förslagen och remissvaren behandlades därefter av Kommittén för översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3). Detta var en parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av den dåvarande talmannen. Kommittén ställde sig bakom utredarens förslag med undantag för sista dag för lämnandet av budgetpropositionen. Kommittén konstaterade att det under remissförfarandet hade kommit invändningar mot utredarens förslag till ändring. Kommittén påminde om sitt förslag att utskott efter enhälligt beslut i förväg ska få sammanträda under arbetsplenum (2012/13:URF3 s. 129 f.). Det innebär också att det kan bli lättare att få acceptans för att arbetsplenum äger rum under normal

utskottstid vid tidsmässigt pressade situationer. Möjligheten att i undantagsfall ha arbetsplenum och utskottssammanträden samtidigt underlättar på marginalen för riksdagen att behandla budgetpropositionen på kort tid. Kommittén ansåg därför att det inte skulle göras någon ändring av bestämmelsen att absolut sista dagen för att lämna budgetpropositionen är den 15 november. Riksdagsstyrelsen och riksdagen gjorde inte någon annan bedömning (framst. 2013/14:RS3, bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351–352).

Den nya ordningen trädde i kraft den 1 september 2014, vilket innebar att den regering som tillträdde efter valet 2014 hade tre veckor på sig från regeringsskiftet innan budgetpropositionen skulle överlämnas. Regeringen utnyttjade dock bara 20 av de 21 dagarna, dvs. budgetpropositionen kom en dag tidigare än vad som krävdes (den möjliga sista dagen var en fredag). År 2018 kom budgetpropositionen att överlämnas sista möjliga dag, dvs. torsdagen den 15 november.

### **6.3.7 Riksdagens tillkännagivande om utredning om budgetpropositionens lämnande och provisorisk budget**

Riksdagen gjorde i maj 2019 på förslag av konstitutionsutskottet ett tillkännagivande om att riksdagsstyrelsen borde tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över vissa bestämmelser om budgetpropositionens lämnande och provisorisk budget. (bet. 2018/19:KU30, punkt 19, s. 65 f., rskr. 2018/19:215). Konstitutionsutskottet anförde att den tidspressade budgetprocessen hösten 2018 väcker frågor kring budgetprocessen efter ett val. Riksdagsstyrelsen tillsatte utredningen, dvs. 2019 års riksdagsöversyn, i juni 2019.

## **6.4 Erfarenheter från budgetprocessen**

### **6.4.1 Rambeslutsprocessen**

Riksdagens beslut om budgeten fattas inom ramen för vad som kallas rambeslutsprocessen. Denna process innebär att beslut om statens budget för det närmast följande budgetåret fattas i två steg (11 kap. 18 § RO). I första steget i denna budgetprocess fastställer riksdagen genom ett enda beslut bl.a. en utgiftsram för varje utgiftsområde. Utgiftsramen anger det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till. I andra steget i budgetprocessen fastställer riksdagen genom ett enda beslut hur anslagen för vart och ett av de 27 utgiftsområdena ska fördelas inom utgiftsramen. I detta steg beslutas även om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden. Lagförslag som har en tydlig anknytning till statens budget och som lämnas i eller i anslutning till en proposition om statens budget ska ingå i något av budgetbesluten (dvs. antingen rambeslutet – FiU1 – något av utgiftsområdesbetänkandena eller ett betänkande om ändringsbudget).

Man bör i detta sammanhang beakta att det före 1996 inte fanns några särskilda bestämmelser om formerna för riksdagens beslut om statens budget. Sedan hösten 1996 tillämpas rambeslutsprocessen vilket innebär att riksdagen fattar 28 beslut vilka tillsammans utgör statens budget. Riksdagens beslut om statens budget sammanställs, när beslut om samtliga 27 utgiftsområden har fattats, i finansutskottets betänkande nummer 10 (FiU10).

Riksdagens budgetarbete kan delas in i fyra faser (jfr 2012/13:URF3 s. 198). Under den första fasen går riksdagsledamöterna igenom regeringens budgetproposition och utarbetar motioner. Det gäller i synnerhet oppositionspartierna, som tar fram mer eller mindre heltäckande alternativbudgetar, s.k. skuggbudgetar, som svar på regeringens förslag i budgetpropositionen. I den andra fasen granskar utskotten regeringens och oppositionspartiernas budgetalternativ men även enskilda ledamöters motioner som rör budgeten. Det gäller förslag om ramar för utgiftsområdena, inkomsterna och anslagen. Ytterligare beredningsunderlag kan behöva inhämtas. Under den tredje fasen debatteras och beslutas budgeten i kammaren. Denna tredje fas kan i sin tur delas upp i kammarens beslut om utgiftsramar och inkomstberäkning (FiU1) respektive de 27 besluten om utskottens utgiftsområdesbetänkanden. I den fjärde fasen, som avser tiden mellan riksdagens budgetbeslut och budgetårets början, ska riksdagens budgetbeslut genomföras av Regeringskansliet, regeringen och dess myndigheter. Bland annat beslutar regeringen om regleringsbrev för myndigheterna.

Tidsmässigt kan faserna beskrivas enligt följande. De år när det inte är val till riksdagen i september ska budgetpropositionen lämnas senast den 20 september. Det innebär att riksdagen har tre månader på sig att besluta om budgeten. Motionstiden löper ut 15 dagar efter att budgetpropositionen lagts fram. Beslut om ramar för utgiftsområden och beräkning av inkomsterna (betänkande FiU1) brukar fattas av kammaren den näst sista eller sista onsdagen i november. Därefter, dvs. från början av december, beslutar kammaren om de 27 utgiftsområdena med anledning av betänkandena från utskotten. De sista budgetbesluten brukar fattas omkring den 20 december vilket innebär att regeringen kan utfärda samtliga regleringsbrev före budgetårets början. Under valår förkortas processen.

#### **6.4.2 Hösten 2014**

Hösten 2014 tillträdde regeringen Löfven fredagen den 3 oktober. Eftersom en ny regering – genom en ändring i riksdagsordningen som trädde i kraft den 1 september 2014 – ska lämna sin budgetproposition inom tre veckor efter att den har tillträtt kunde propositionen lämnas fredagen den 24 oktober. Den nya regeringen valde dock att lämna propositionen en dag tidigare, torsdagen den 23 oktober. Motionstiden förlängdes så att den löpte ut som om regeringen hade lagt fram propositionen fredagen den 24 oktober, dvs. motionstiden löpte ut måndagen den 10 november. Finansutskottets betänkande FiU1 beslutades i kammaren onsdagen den 3 december (en reservation vann kammarens bifall).

De sista utgiftsområdesbetänkandena behandlades fredagen den 19 december, och finansutskottets betänkande FiU10 med en sammanställning av riksdagens beslut om statens budget anmäldes i kammaren samma dag.

### 6.4.3 Hösten 2018

Riksdagsvalet ägde rum den 9 september 2018. Den nya riksdagen samlades den 24 september, och den 25 september hölls en statsministeromröstning i riksdagens kammare. Resultatet visade att Stefan Löfven inte hade tillräckligt stöd i den nyvalda riksdagen eftersom fler än hälften av riksdagens ledamöter röstade emot honom. Till dess att den nya regeringen tillträdde ledde Stefan Löfven en övergångsregering. Riksdagen prövade tre förslag från talmannen till statsminister: Ulf Kristersson (M) den 14 november, Stefan Löfven (S) den 14 december och återigen Stefan Löfven den 18 januari. Talmannens två första förslag förkastades av riksdagen. Den tredje prövningen resulterade i att Stefan Löfven valdes till statsminister. Den 21 januari tillträdde den nya regeringen.

Viktiga datum i riksdagens behandling av statens budget var följande:

Söndagen den 9 september. Val till riksdagen.

Måndagen den 24 september. Riksdagen samlades. Allmänna motionstiden inleddes (kom att pågå till den 30 november).

Tisdagen den 2 oktober. Utskotten valdes av kammaren.

Fredagen den 9 november. Regeringen beslutade om budgetpropositionen.

Torsdagen den 15 november. Budgetpropositionen lades fram.

Fredagen den 30 november. Allmänna motionstiden, inklusive motionstiden på budgetpropositionen, löpte ut.

Onsdagen den 5 december. Motionerna hänvisades till utskott.

Torsdagen den 6 december. Skatteutskottet justerade sitt yttrande till finansutskottet.

Måndagen den 10 december. Finansutskottet justerade FiU1.

Onsdagen den 12 december. FiU1 behandlades i kammaren (reservation av Moderaterna och Kristdemokraterna vann).

Den 12–18 december. De 27 utgiftsområdesbetänkandena justerades i utskottet.

Den 14–21 december. De 27 utgiftsområdesbetänkandena behandlades i kammaren.

Fredagen den 21 december. 2018/19:FiU10 Statens budget för 2019 anmäldes i kammaren.

Vid framtagandet av budgetpropositionen bedömde regeringen att budgeten för 2019 borde utformas med utgångspunkt i budgeten för 2018, i väntan på att en ny regering tillträdde och kunde lämna de förslag till ändringar som följer av dess politiska inriktning. Konstitutionsutskottet anförde följande om utformningen av budgetpropositionen (bet. 2019/20:KU10 s. 67):

När det gäller utformningen av budgetpropositionen vill utskottet understryka vikten av att en övergångsregering inte lägger fram budgetpropositioner som är politiskt kontroversiella eller som har en tydlig partipolitisk inriktning. När det gäller en övergångsregerings utformning av innehållet i en budgetproposition för det kommande budgetåret noterar utskottet att det följer av regeringsformens bestämmelser att den senaste budgeten ska fortsätta att gälla om riksdagen inte har beslutat om en ny budget. Detta talar enligt utskottet för att en övergångsregerings budgetproposition för det kommande budgetåret bör utformas med utgångspunkt i den senaste budgeten. En övergångsregering kan dock behöva göra vissa generella justeringar eller ändringar i den senaste budgeten. Utskottet har inget att invända mot de principer som övergångsregeringen tagit fram för budgetpropositionens utformning och de generella justeringarna av den senaste budgeten. Dessa principer och justeringar har ju också stämts av med partier i riksdagen. I denna del vill dock utskottet framhålla att uppenbart tillfälliga satsningar från tidigare budgetår inte bör ligga kvar i en övergångsregerings budgetproposition för kommande budgetår. I en övergångsregerings budgetproposition för kommande budgetår bör inte heller tillkännagivanden redovisas som slutbehandlade om denna redovisning på något sätt kan uppfattas som partipolitisk och leda till en diskussion i riksdagen.

Budgetpropositionen hösten 2018 var 39 procent tunnare än hösten 2017 (budgetpropositionen hösten 2018 var 2 396 sidor, medan budgetpropositionen hösten 2017 var 3 906 sidor, dvs. det var 1 510 sidor färre i budgetpropositionen hösten 2018).

Ett betänkande eller utlåtande från ett utskott ska vara tillgängligt för ledamöterna senast två vardagar före den dag då ärendet ska behandlas. Riksdagen får på förslag av utskottet eller talmannen besluta att ärendet får avgöras trots att ärendet har varit tillgängligt kortare tid än så (11 kap. 2 § RO). 18 av de 27 utgiftsområdesbetänkandena var, liksom FiU1, tillgängliga kortare tid än vad huvudregeln i riksdagsordningen föreskriver, dvs. två vardagar.

Som framgår av följande tabell var antalet sidor i de 27 utgiftsområdesbetänkandena 35 procent mindre hösten 2018 än hösten 2017. I betänkandena hösten 2018 behandlades 684 motionsyrkanden, mot 1 477 hösten 2017.

**Tabell 2 Sammanställning av de 27 budgetbetänkandena**

Antal sidor		Skillnad antal	Skillnad procent	Antal motionsyrkanden		Skillnad antal	Skillnad procent
År 2017	2018			2017	2018		
2 263	1 461	802	35 %	1 477	684	793	54 %

Under allmänna motionstiden 2018 lämnades 2 938 motioner med 9 204 yrkanden in. Hösten 2017 var motsvarande siffror 3 847 och 10 715. Således väcktes ca 1 500 fler yrkanden hösten 2017. Som framgår av följande tabell var andelen av de väckta motionsyrkanden som behandlades i budgetbetänkandena dubbelt så hög 2017 (14 procent) som 2018 (7 procent).



**Tabell 3 Antal yrkanden och andel som behandlades i budgetbetänkandena**

Totalt antal motionsyrkanden från allmänna motionstiden		Procent av yrkandena som behandlades i budgetbetänkandena		
År	2017	2018	2017	2018
	10 715	9 204	14 %	7 %

I budgetbetänkandena 2018 behandlades huvudsakligen motioner som direkt avsåg 2019 års budget.

Budgetdebatterna i kammaren hösten 2018 tog 45 timmar och 20 minuter i anspråk (dvs. för FiU1 och de 27 utgiftsområdesbetänkandena). Det är 5 timmar och 30 minuter kortare än 2014 och t.ex. nära 19 timmar kortare än 2015. I följande tabell visas hur lång tid budgetdebatterna tagit sedan 2014, och andelen repliktid.

**Tabell 4 Total talartid för rambeslut och utgiftsområden, debatter 2018–2014**

År	2018	2017	2016	2015	2014
Total talartid (anförande och repliker)	45 timmar och 20 minuter	59 timmar och 1 minut	62 timmar och 7 minuter	64 timmar och 14 minuter	50 timmar och 51 minuter
<i>Därav repliktid</i>	<i>16:31</i>	<i>22:32</i>	<i>33:31</i>	<i>31:24</i>	<i>24:19</i>

Hösten 2018 deltog inte statsråd i budgetdebatterna, vilket torde ha förkortat debatterna.

Det hölls nära fem timmars arbetsplenum lördagen den 15 december, och över tolv timmar onsdagen den 19 december, kl. 9.00–kl. 21.19.

#### 6.4.4 Delning av budgetpropositionen i tryckt format

En proposition som kommit till riksdagen ska enligt tilläggsbestämmelse 9.2.1 RO anmälas vid ett sammanträde med kammaren efter att den har gjorts tillgänglig för ledamöter. Genom 2014 års riksdagsordning gjordes bestämmelsen teknikneutral. I riksdagsordningen anges alltså numera att propositionerna ska göras tillgängliga för ledamöterna utan att det anges i vilken form. Innan dess angavs att en proposition anmäldes i kammaren ”efter det att den gjorts tillgänglig för ledamöterna i tryckt form”.

Sedan 2009/10 års riksmöte har principen för tillgängligheten fastställts till att propositioner, skrivelser, framställningar och redogörelser delas i sin helhet enbart till ledamöter och ersättare i det utskott som ska behandla ärendet. Övriga ledamöter får en sammanfattning av dokumentet. Undantagna är budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen som t.o.m. hösten 2017 delades till alla ledamöter.

Enligt en överenskommelse mellan talmannen och gruppledarna är det inte tillräckligt att dokumentet har gjorts tillgängligt i elektronisk form för att dokumentet ska bordläggas i kammaren.

Talmannen och gruppledarna har kommit överens om en ny delningsprincip när det gäller budgetpropositionen fr.o.m. hösten 2018. Varje ledamot får

nu volym 1 som innehåller förslaget till statens budget, finansplan och skattefrågor samt bara den volym som innehåller det utgiftsområde som hör till ledamotens utskott. Ledamöter i finansutskottet får dock hela budgetpropositionen med samtliga volymer.

Enheten riksdagstryck uppger att tryckeriföretaget har tre dygn (72 timmar) på sig att trycka, packa och distribuera budgetpropositionen för en första begränsad delleverans. Varje år behöver tryckeriföretaget arbeta på helgen med budgetpropositionen, vilket betyder extra pass, övertid och en högre tryckkostnad. Om budgetpropositionen överstiger 4 300 sidor totalt ska en förhandling ske med tryckeriföretaget om delleveranser alternativt att de får ett dygn till på sig att klara uppdraget. Budgetpropositionen för 2020 innehöll 2 964 sidor.

Det finns inte mycket tid mellan regeringsbeslutet om budgetpropositionen och trycklovet. Vanligen skickas propositionen till trycket i omgångar. Utgiftsområdesvolymerna brukar vanligen trycklovas och skickas till tryckeriet samma dag som regeringen beslutar om budgetpropositionen. Volym 1 (finansplanen) och propositionen om höständringsbudget som beslutas om samtidigt skickas till tryckeriet dagen efter.

Hösten 2019 fattade regeringen beslut om budgetpropositionen fredagen den 13 september. Den sista filen lämnades till tryckeriet på lördagen den 14 september kl. 13. På onsdagen den 18 september överlämnades budgetpropositionen till riksdagen. (Regeringen kunde ha väntat till fredagen den 20 september med att överlämna budgetpropositionen.)

#### **6.4.5 Tjänstemannautvärdering i riksdagen av budgetprocessen hösten 2018**

I början av 2019 gjordes en tjänstemannautvärdering i riksdagen av budgetprocessen hösten 2018. I det följande sammanfattas utvärderingen.

Inledningsvis konstaterades att tillämpningen av rambeslutsprocessen och det övergripande upplägget med budgetbeslut i två steg nu har prövats under på många sätt tillspetsade och stundtals extraordinära förutsättningar, utan att vare sig process eller tillämpning har ifrågasatts. I den delen krävs rimligen ingen ytterligare utvärdering eller utredning. Däremot borde mer tid kunna ges för utskottens beredning och regeringens genomförande av budgeten. En sammanfattande slutsats är således att man bör överväga att tidigarelägga sista dag för budgetpropositionens avlämnande från den 15 november till t.ex. den 1 november.

Alla respekterade de tidsramar som sattes upp för olika led, t.ex. när FiU1 skulle beslutas i kammaren. Det uppstod förvisso diskussioner om olika tidpunkter men man kom överens. Alla var inriktade på att riksdagen skulle hinna fatta beslut enligt rambeslutsprocessen.

Det finns några länkar som kan problematiseras. Riksdagens och utskottens möjlighet att leva upp till beredningskraven kan ifrågasättas när tidsramarna är snäva. Myndigheternas möjligheter att leva upp till sena riksdagsbeslut kan vara begränsade; i praktiken behöver myndigheterna mer tid på sig för att

förbereda sig än den som ges från kanske mitten av december till kalenderårsskiftet när det som beslutats inte är känt sedan tidigare. Även Regeringskansliet behöver tid för förberedelser för att regeringen ska kunna fatta beslut om regleringsbrev före årsskiftet. Det sas under hösten 2018 att Regeringskansliet behöver riksdagsbeslut före den 27 december för att hinna expediera regleringsbrev, men det bygger på att riksdagens beslut inklusive siffror är känt i god tid före det.

För att det skulle vara möjligt att fatta budgetbesluten i tid fick en del oortodoxa metoder användas och hörn rundades. Det gällde t.ex. kontakter mellan utskottskanslier, partikanslier och Regeringskansliet och andra myndigheter såsom Skatteverket. Något parti lade ut ett underlag på sin webbplats så att andra aktörer kunde få tillgång till vissa uppgifter. Ordningen att man kan hamna i en situation där arbetet med utformningen av regleringsbrev och t.ex. skattetabeller behöver ske på basis av underhandsinformation från enskilda partikanslier eller information på partiets webbplatser kan ifrågasättas. I praktiken fungerar inte relationen mellan budgetprocessens olika led om riksdagens budgetbeslut inte är känt i förväg för Regeringskansliet. Om ett regeringsbeslut om regleringsbrev ska fattas på torsdag morgon räcker det inte att Regeringskansliet får veta vad som gäller när utskottets betänkande blir tillgängligt eller vid voteringen på onsdagen.

Ordningen att Regeringskansliet och andra berörda myndigheter – på grund av sent tillgänglig information och tekniska eller administrativa realiteter – ska utforma regleringsbrev och t.ex. skattetabeller på basis av underhandsinformation från enskilda partikanslier eller information på partiets webbplatser kan ifrågasättas.

Många utskott fick arbeta hårt för att uppfylla beredningskravet (och man kan fundera på om inte mer tid hade behövts i och med att riksdagens beslut innebar en hel del ändringar jämfört med budgetpropositionen). En fråga är hur man ska hantera situationer när riksdagen gör omfattande skarpa ändringar i regeringens förslag till budget och lag.

## 6.5 Tidsgränser i riksdagsarbetet – riksmötets början eller öppnande

I direktiven tar man upp frågan om huruvida riksmötets början eller öppnande ska utgöra startpunkt för beräkningen av olika tidsfrister i riksdagen. Inledningsvis redovisas nedan bestämmelserna om riksdagens samlande (=riksmötets början) respektive riksmötets öppnande (=det särskilda sammanträdet där statschefen förklarar riksmötet öppnat).

Enligt 3 kap. 3 § RF hålls ordinarie val till riksdagen vart fjärde år. Varje val gäller för tiden från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess att den närmast därefter valda riksdagen samlas. Den nyvalda riksdagen samlas på den femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på den fjärde dagen efter det att valresultatet har kungjorts (3 kap. 10 § RF). Riksdagen sammanträder till riksmöte varje år (4 kap. 1 § RF).

I 3 kap. 2 § RO anges att riksmötet inleds genom att en nyvald riksdag sammanträder i enlighet med bestämmelserna i 3 kap. 10 § RF. Kammarens första sammanträde under ett riksmöte efter ett val inleds kl. 11.00 den aktuella dagen.

Enligt 3 kap. 6 § RO ska riksdagen senast på riksmötets tredje dag hålla ett särskilt sammanträde för riksmötets öppnande. Statschefen förklarar på talmannens begäran riksmötet öppnat. Vid sammanträdet avger statsministern en regeringsförklaring, om det inte finns särskilda skäl för honom eller henne att avstå från detta.

Efter ett val till riksdagen äger sammanträdet för riksmötets öppnande rum kl. 14.00 den andra dagen under riksmötet. Har det inte varit något val till riksdagen äger sammanträdet rum den första dagen vid samma tidpunkt. Talmannen får bestämma en annan tidpunkt för sammanträdet.

Ett riksmöte pågår till dess att nästa riksmöte inleds.

Under år då det inte hålls ordinarie val till riksdagen ska ett nytt riksmöte inledas den dag i september som kammaren har fastställt under det föregående riksmötet.

### 6.5.1 Bestämmelser i regeringsformen

Samtliga tidpunkter som anges i regeringsformen i frågor som gäller riksdagen är kopplade till när riksdagen samlats:

#### Valperiod

##### 3 kap. 10 §

Varje val gäller för tiden från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess den närmast därefter valda riksdagen samlas.

Den nyvalda riksdagen samlas på den femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på den fjärde dagen efter det att valresultatet har kungjorts.

#### Extra val

##### 3 kap. 11 §

[...] Efter val till riksdagen får regeringen inte besluta om extra val förrän tre månader har gått från den nyvalda riksdagens första sammanträde.

#### Statsministeromröstning efter val

##### 6 kap. 3 §

En nyvald riksdag ska senast två veckor efter det att den samlats genom omröstning pröva frågan om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen. [...]

#### Stiftande av grundlag och riksdagsordningen

##### 8 kap. 14 §

Grundlag stiftas genom två likalydande beslut. Genom det första beslutet antas grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas tidigare än att det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. [...]

### Misstroendeförklaring

#### 13 kap. 4 §

[...] Ett yrkande om misstroendeförklaring tas inte upp till prövning om det väcks under tiden från det att ordinarie val har ägt rum eller beslut om extra val har meddelats till dess den genom valet utsedda riksdagen samlas. [...]

## **6.5.2 Bestämmelser i riksdagsordningen**

I riksdagsordningen är det endast lämnandet av budgetpropositionen som beräknas utifrån riksmötets öppnande. Övriga tidsgränser med koppling till inledningen av riksmötet beräknas, i likhet med regleringen i regeringsformen, utifrån riksmötets början, dvs. när riksdagen samlas. Det är följande bestämmelser:

### Val av utskott

#### Tilläggsbestämmelse 7.2.1

Riksdagen ska senast på åttonde dagen efter det första sammanträdet med kammaren under en valperiod välja följande 15 utskott i nedan nämnd ordning. [...]

### Allmän motionstid

#### 9 kap. 11 § andra stycket

Den allmänna motionstiden pågår, om inte riksdagen på förslag av talmanen bestämmer annat, från början av ett riksmöte som inleds under augusti, september eller oktober och så länge som motioner får lämnas med anledning av budgetpropositionen.

### Följdmotioner efter att behandlingen av ett ärende har skjutits upp

#### 9 kap. 4 §

Följdmotioner får, med anledning av att behandlingen av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse har skjutits upp från en valperiod till nästa, väckas inom sju dagar från början av den nya valperioden.

### Tidpunkt för val och valens giltighet

#### 12 kap. 5 §

Ett val som avser tid motsvarande riksdagens valperiod ska genomföras snarast efter valperiodens början och gälla till dess att riksdagen genomför ett nytt val under nästa valperiod, om inte annat är föreskrivet.

### Val av riksdagsdirektör

#### 14 kap. 5 §

Riksdagen väljer riksdagsdirektör. Valet äger rum vid början av riksmötet närmast efter ett ordinarie val till riksdagen. [...]

## 6.6 Andra länder

Uppgifterna om Danmark, Norge och Finland nedan har inhämtats från utredningstjänsterna vid respektive parlament.

### 6.6.1 Sista dag för lämnande av budgetpropositionen

Som redovisats ovan i avsnitt 6.3.6 är det vanligaste världen över att budgetpropositionen lämnas två–fyra månader före budgetårets början.

I Danmark ska regeringen lägga fram sitt budgetförslag senast fyra månader före budgetårets början, dvs. före utgången av augusti. Om det har varit extra val och en ny regering har tillträtt kan den lägga fram sitt budgetförslag i början av oktober.

I Norge lägger regeringen fram sitt budgetförslag sex vardagar efter stortingets öppnande. Det innebär att förslaget läggs fram första eller andra veckan i oktober, beroende på om det är valår eller inte.

I Finland anger grundlagen att regeringens proposition om statsbudgeten och övriga propositioner som har samband med den ska överlämnas till riksdagen i god tid före budgetårets början. Det innebär i vanliga fall att regeringen lämnar budgetpropositionen till riksdagen i mitten av september månad.

### 6.6.2 Om parlamentet inte har fattat beslut om statsbudgeten

I europeiska länder har man valt olika lösningar för att hantera situationen när en budget inte hinner beslutas innan den nya budgetperioden börjar. En vanlig ordning är att det i konstitutionen eller annan lag föreskrivs att budgeten för det föregående året ska tillämpas tills vidare. Med vissa variationer finns denna modell i bl.a. Tyskland, Spanien, Slovenien och Ungern. I vissa andra länder gäller den budget som regeringen föreslagit tills vidare (SOU 2008:115 s. 57).

Om den danska regeringens budgetförslag inte förväntas bli slutbehandlat före budgetårets början ska regeringen lägga fram ett förslag till tillfällig budget. Regeringen bemyndigas att kräva in skatter och besluta om utgifter som motsvarar det senaste budgetårets nivå, inklusive senare antagna lagar.

I Norge är det den regering som sitter vid makten före valet, som alltid hålls i september vart fjärde år, som lägger fram budgetförslaget. En eventuellt ny regering har fram till den 10 november på sig att lägga fram ändringar i förslaget. Detta har blivit fallet efter valen till Stortinget 1997, 2001, 2005 och 2013. Fristen om den 10 november är satt för att finansutskottets motsvarighet ska kunna meddela sitt ställningstagande om budgetramarna senast den 20 november. Om stortinget inte skulle anta någon budget för staten bör stortinget ge regeringen nödvändiga fullmakter, men det är enligt stortingets utredningssektion svårt att se någon tillfredsställande väg för att nå ett sådant beslut. Att vidarebefordra budgeten från det föregående året skulle kräva ett särskilt beslut med stöd av en majoritet i stortinget.

I Finland hålls riksdagsval normalt vart fjärde år i april månad. Beroende av hur långa regeringsförhandlingarna blir, brukar budgetpropositionen under

ett valår lämnas först i slutet av september eller i början av oktober, dvs. endast något senare än under icke-valår. Förseñas statsbudgeten så att den blir klar först under det nya budgetåret, gäller regeringens budgetproposition tillfälligt som budget på det sätt som riksdagen bestämmer. Om statsbudgeten inte blir klar före budgetårsskiftet, ska finansutskottet således föreslå för riksdagen hur budgetpropositionen temporärt ska tillämpas som budget.

## 6.7 Överväganden

I det följande behandlas tre frågor:

- lämnandet av budgetpropositionen i förhållande till statsministeromröstningen
- allra sista dag för att lämna budgetpropositionen
- vad som händer om riksdagen inte fattar beslut om budgeten före budgetårets början.

### 6.7.1 Lämnandet av budgetpropositionen i förhållande till statsministeromröstningen

Utredningen kan inledningsvis konstatera att när reglerna om lämnandet av budgetpropositionen respektive om statsministeromröstningen togs fram gjordes inga överväganden om relationen mellan dessa regler. Det finns nu skäl att analysera sambandet mellan dem.

Den obligatoriska statsministeromröstningen, som infördes genom en ändring i regeringsformen 2011, syftar till att klargöra om regeringen har tillräckligt stöd även i den nya riksdagen. Det är rimligt att stödet för den sittande regeringen är klargjort när regeringen beslutar om budgetpropositionen. Med nuvarande ordning kan statsministeromröstningen hållas så sent som dagen innan regeringen senast ska överlämna budgetpropositionen. Detta är inte en bra ordning, eftersom det i praktiken innebär att budgetpropositionen redan kan behöva ha beslutats och skickats till tryckeriet när statsministeromröstningen hålls.

Syftet med att valdagen tidigarelades från tredje till andra söndagen i september var att ge en ny regering bättre förutsättningar att sätta sin prägel på sitt första budgetförslag. Även om en regering som sitter kvar efter ett val och en statsministeromröstning får förväntas ha förberett budgetpropositionen kan de förhandlingar som har lett fram till att regeringen får tillräckligt stöd i den nya riksdagen påverka budgetpropositionens utformning. Det förekom t.ex. förhandlingar om statens budget och politikens inriktning efter valen 1998 och 2002. Efter båda dessa val väcktes frågan om misstroendeförklaring. Riksdagen förklarade dock inte sitt misstroende och regeringen satt kvar. Det kan vidare konstateras att den regering som tillträdde i januari 2019 bestod av samma partier som den regering som riksdagen inte hade förtroende för i september 2018. Den parlamentariska basen för regeringen var dock en annan. En

förändring i den parlamentariska basen i samband med statsministeromröstningen bör få genomslag i budgetpropositionen i enlighet med synsättet att en ny regering bör få sätta sin prägel på budgetpropositionen. Detta talar för att tidpunkten för lämnandet av budgetpropositionen ska knytas till statsministeromröstningen, om regeringen sitter kvar efter statsministeromröstningen.

Statsministeromröstningen ska enligt regeringsformen hållas inom två veckor efter det att riksdagen samlats. Enligt förarbetena bör dock utgångspunkten vara att omröstningen ska hållas så snart som möjligt sedan den nya riksdagen samlats. Detta skedde också 2018, det enda tillfälle hittills då en statsministeromröstning efter val hållits. Omröstningen hölls då dagen efter att riksdagen hade samlats, men det är inte någon garanti för att så alltid kommer att vara fallet. En ordning där lämnandet av budgetpropositionen knytts till statsministeromröstningen innebär inte att utgångspunkten att omröstningen ska hållas så snart som möjligt förändras. Gränsen om två veckor för statsministeromröstningen var en del av en helhetsöverenskommelse om ordningen med obligatorisk statsministeromröstning, och det finns inte skäl att ändra den gränsen.

En ny regering har för närvarande tre veckor på sig tills den ska lägga fram budgetpropositionen. Det är således rimligt att även en regering som har tillräckligt stöd i statsministeromröstningen för att sitta kvar får tre veckor på sig att ta fram budgetpropositionen från det att statsministeromröstningen hålls.

Tiden för behandling i riksdagen och för genomförande av riksdagens budgetbeslut kommer med denna ordning i de fall regeringen sitter kvar att bli kortare än den är nu. Om statsministeromröstningen dröjer ända till två veckor efter att riksdagen samlats och regeringen får fortsatt förtroende från riksdagen kommer budgetpropositionen att överlämnas 20 dagar senare än med gällande regler. För 2018 hade det, om regeringen suttit kvar, inneburit att budgetpropositionen hade överlämnats den 29 oktober i stället för den 9 oktober enligt gällande regler. Detta innebär en mer begränsad tid för riksdagens behandling och genomförandet av budgetbesluten, men det får anses acceptabelt mot bakgrund av att det torde råda osäkerhet om det parlamentariska läget om statsministeromröstningen har dröjt.

Sammanfattningsvis innebär detta att om regeringen sitter kvar efter den obligatoriska statsministeromröstningen ska budgetpropositionen lämnas inom tre veckor efter statsministeromröstningen. Om statsministeromröstningen visar att regeringen inte har tillräckligt stöd i riksdagen kommer talmannen att inleda arbetet med att ta fram ett förslag till ny statsminister, i likhet med vad som sker om regeringen avgår t.ex. direkt efter valet. En ny regering ska sedan, i likhet med enligt gällande bestämmelser, lämna budgetpropositionen inom tre veckor efter att den tillträtt. Frågan om allra sista dag för lämnandet av budgetpropositionen behandlas nedan.

Det ska hållas statsministeromröstning även efter extra val, om inte regeringen har avgått. Den gällande regleringen av budgetpropositionens lämnande under valår gäller under år när val – ordinarie eller extra val – hålls i september (förs. 1993/94:TK2 s. 60). Ett extra val och en



statsministeromröstning kan påverka tidsramarna för budgetpropositionens lämnande. Om det extra valet hålls i mitten eller slutet av augusti kan statsministeromröstningen komma att hållas mindre än tre veckor före den 20 september. Det innebär att datumet för budgetpropositionens lämnande i en sådan situation bör relateras till datumet för statsministeromröstningen. Det innebär att om regeringen får fortsatt förtroende, eller om en ny regering tillträder, ska regeringen alltså lämna budgetpropositionen inom tre veckor från statsministeromröstningen eller regeringsskiftet, även om budgetpropositionen därmed överlämnas efter den 20 september. Den föreslagna regleringen om budgetpropositionens lämnande under valår bör således gälla när val, ordinarie eller extra, hålls i augusti eller september.

Om extra val hålls i början av augusti kan dock statsministeromröstningen komma att äga rum mer än tre veckor före den 20 september. En ny regering skulle också kunna tillträda mer än tre veckor före den 20 september. I de fallen påverkar tidpunkten för statsministeromröstningen respektive regeringsskiftet inte tidpunkten för överlämnandet av budgetpropositionen. Budgetpropositionen ska alltså aldrig behöva överlämnas före den 20 september.

Med detta förslag är frågan i utredningens direktiv om huruvida tidsfristen för lämnandet av budgetpropositionen ska räknas från riksmötets början eller öppnande inte längre relevant.

Det skulle kunna inträffa att statsministern begär sitt och regeringens entledigande inom tre veckor efter statsministeromröstningen trots att statsministern har erhållit tillräckligt stöd i statsministeromröstningen. I ett sådant fall är regeringen inte skyldig att lämna en budgetproposition inom tre veckor efter statsministeromröstningen. I stället kommer då bestämmelserna om att en ny regering senast tre veckor efter sitt tillträde ska lämna budgetpropositionen, dock att budgetpropositionen aldrig ska lämnas senare än 15 november (eller den torsdag som infaller närmast före den 15 november om den 15 november är en fredag-söndag i enlighet med förslaget nedan), att tillämpas.

### **6.7.2 Allra sista dag för att lämna budgetpropositionen**

När rambeslutsprocessen infördes och budgetåret lades om till kalenderår beslutades att den 15 november skulle vara den allra sista dagen för att lämna budgetpropositionen. Budgetpropositionen lämnades torsdagen den 15 november hösten 2018, vilket alltså är den sista dag som budgetpropositionen får lämnas. Om den 15 november hade varit en lördag eller söndag hade budgetpropositionen lämnats på måndagen, dvs. den 16 eller 17 november, vilket hade inneburit ett än mer ansträngt tidsschema. Budgetberedningen i riksdagen blev ändå mycket forcerad. Det som normalt tar ca 13 veckor gick nu på 5 veckor och en dag. Budgetpropositionen lades fram en torsdag, vilket innebär att motionstiden löpte ut på en fredag. Hade den 15 november varit en fredag hade motionstiden, om den hade varit 15 dagar, löpt ut måndagen den 2 december, vilket hade inneburit ytterligare påfrestningar för utskott och

kammare (dock hade partierna fått ytterligare två dagar på sig för arbetet med motionerna).

I direktiven anges att en möjlighet är att budgetpropositionen vid regerings- skifte ska lämnas senast den 1 november, som tidigare övervägts, eller att bud- getpropositionens lämnande knyts till ett visst antal veckor efter riksmötets början eller öppnande.

De utgångspunkter som anfördes i utredningen om tidpunkten för budget- propositionens avlämnande valår (2012) är fortsatt giltiga:

- Riksdagen ska ges rimliga förutsättningar att utöva finansmakten.
- Det måste finnas förutsättningar att hinna granska och debattera budget- förslag. Oppositionen ska ha rimliga förutsättningar att lämna motförslag.
- Rambeslutsprocessen ska ligga fast, dvs. först beslutar riksdagen om ra- marna för utgiftsområdena, sedan om anslagen inom respektive utgiftsom- råde.
- Riksdagen ska besluta om statens budget före budgetårets början.

Det innebär att motionstiden inte bör förkortas och att riksdagen bör besluta om statens budget före jul. Båda dessa utgångspunkter uppfylldes hösten 2018. Det innebar att mindre tid stod till förfogande för utskottens beredning och kammarens debatter. Det kan nämnas att det sedan 2014 följer av riksdagsord- ningen att ett utskott ska inhämta behövliga upplysningar och yttranden innan ett utskott föreslår att riksdagen ska anta ett beslut om statens budget (eller lag) som innebär att beslutet avviker från budgetpropositionen, om inte utskot- tet finner synnerliga skäl mot att inhämta behövliga upplysningar och yttran- den (10 kap. 4 § RO). För att det skulle vara möjligt att fatta budgetbesluten i tid hösten 2018 fick en del oortodoxa metoder användas. Det gällde t.ex. kon- takter mellan utskottskanslier, partikanslier och Regeringskansliet och andra myndigheter såsom Skatteverket. Något parti lade ut ett underlag på sin webb- plats så att andra aktörer kunde få tillgång till vissa uppgifter. Ordningen att man kan hamna i en situation där arbetet med att utforma regleringsbrev och t.ex. skattetabeller behöver ske på basis av underhandsinformation från en- skilda partikanslier eller information på partiets webbplatser kan ifrågasättas.

Behandlingen av förslag som rör ändringar av inkomstskatter som träder i kraft den 1 januari är särskilt problematisk. De flesta förändringar av inkomst- beskattningen kan endast träda i kraft vid årsskiftet, vilket gör att en ny rege- ring och riksdagsmajoritet som inte hinner ändra skatterna vid det första års- skiftet efter valet måste vänta ett år innan ändringarna får genomslag. Berörda myndigheter behöver å andra sidan ha underlag för beslut om t.ex. nya skatte- tabeller i god tid före budgetårets början. Även om det är svårt att sätta en exakt tidsgräns för när beslut om inkomstbeskattningen senast behöver fattas kan man konstatera att om det hade skett någon ytterligare fördröjning inför rambeslutet under budgetbehandlingen hösten 2018 hade det varit stor risk att felaktiga skattetabeller hade tillämpats i januari 2019, särskilt för Försäkrings- kassans och Pensionsmyndighetens del. Detta skulle ha påverkat ett mycket stort antal pensionärer och andra skattskyldiga.

Budgetdebatterna i kammaren hösten 2018 tog 45 timmar och 20 minuter i anspråk. Det är 5 timmar och 30 minuter kortare än 2014 och t.ex. nära 19 timmar kortare än 2015. Man kan säga att erfarenheten är att den faktiska debatttiden i kammaren anpassas efter hur mycket tid som finns tillgänglig fram till jul, men det är inte tillfredsställande om ledamöterna uppfattar att deras yttranderätt i kammaren i praktiken begränsas.

Mot bakgrund av erfarenheterna av budgetarbetet i riksdagen hösten 2018 talar mycket för att ett tidigare datum än den 15 november bör övervägas. I en tidigare utredning föreslogs den 1 november. Å andra sidan är det önskvärt att en ny regering ska få så mycket tid som möjligt för att kunna påverka budgetpropositionen, vilket talar för att datumet inte bör tidigareläggas.

Som en bakgrund kan påminnas om att en ny regering ska lämna budgetpropositionen inom tre veckor från regeringsskiftet. Regeln om tre veckor infördes den 1 september 2014 och tillämpades således för första – och hittills enda – gången vid regeringsskiftet 2014. Den nya regeringen lade fram sin budgetproposition redan efter 20 dagar, dvs. den utnyttjade inte hela tidsfristen (hade budgetpropositionen lämnats den sista dagen hade den lämnats på en fredag). Det finns dock inte skäl att föreslå att perioden om tre veckor förkortas.

En fråga är när en ny regering kan förväntas tillträda. Om sista datum för budgetpropositionen är den 15 november behöver en regering tillträda senast den 25 oktober för att ha tre veckor på sig för att lämna budgetpropositionen. Om budgetpropositionen ska lämnas senast den 1 november behöver regeringen tillträda senast den 11 oktober för att ha tre veckor på sig. Med undantag för 2018 har regeringsbildningarna i Sverige gått förhållandevis fort. Det går inte att veta att hur lång tid regeringsbildningen efter val kommer att ta i framtiden, men erfarenheten från 2018 visar att det kan finnas skäl att ha en beredskap för att regeringsbildningen inte går lika snabbt som tidigare (dvs. som efter valen 1976, 1979, 1982, 1991, 1994, 2006 och 2014).

När beslutet att den sista dagen att lämna budgetpropositionen skulle vara den 15 november togs vid mitten av 1990-talet inträffade valdagen den tredje söndagen i september. Valdagen har sedan valet 2014 tidigarelagts med en vecka men det har inte inneburit att sista dagen för att lämna budgetpropositionen har ändrats. Det skulle å ena sidan tala för att ett tidigareläggande med en vecka skulle kunna ske utan att tiden för regeringsförhandlingar och framtagandet av budgetpropositionen blir kortare än när valdagen var den tredje söndagen i september. Å andra sidan kan man säga att om sista dagen för att lämna budgetpropositionen tidigareläggs en vecka har effekten av den tidigarelagda valdagen blivit att riksdagen och inte en regering som tillträder i slutet av oktober har fått ytterligare en vecka för sin budgetbehandling. Det huvudsakliga skälet till att valdagen tidigarelades en vecka var att en ny regering skulle få mer tid på sig att ta fram budgetpropositionen.

Frågeställningen kan formuleras som att å ena sidan bör tiden för en ny regering att ta fram budgetpropositionen inte förkortas mer än nödvändigt, å andra sidan visar erfarenheten från hösten 2018 att riksdagen om något

behöver mer tid, eller i alla fall att tiden för riksdagens budgetbehandling absolut inte kan göras kortare.

Hösten 2018 inföll den 15 november på en torsdag och motionstiden löpte således ut på en fredag. Därmed kunde lördagen och söndagen användas för hanteringen av motioner. Om den 15 november infaller en fredag löper motionstiden ut på måndagen 17 dagar efter att budgetpropositionen lagts fram. Om den 15 november infaller en lördag eller söndag ska budgetpropositionen lämnas senast på måndagen.

I riksdagens budgetbehandling kan varje enskild dag vara av stor vikt. Ett år när veckodagarna infaller på ett sätt som är mindre gynnsamt för riksdagens budgetbehandling, dvs. när den 15 november infaller en fredag, lördag eller söndag, riskerar arbetssituationen att bli utomordentligt komplicerad i riksdagen och risken för att riksdagen inte ska hinna fatta alla budgetbeslut före årsskiftet ökar.

Sammantaget talar detta för en reglering som innebär att budgetpropositionen ska lämnas senast den 15 november, men om den 15 november infaller en fredag, lördag eller söndag ska budgetpropositionen i stället lämnas senast på torsdagen före. Det innebär att sista dagen för att lämna budgetpropositionen tidigast kan bli den 12 november, dvs. de år den 15 november infaller en söndag.

För de närmaste 30 åren blir den sista dagen för budgetpropositionens lämnade med detta förslag den 15 november 2022, 2034, 2038, 2046 och 2050, den 12 november 2026, den 13 november 2042 och den 14 november 2030 (dvs. de år då ordinarie val inträffar med gällande reglering).

Regeringens proposition med höständeringsbudgeten ska enligt tilläggsbestämmelse 9.6.1 RO lämnas i anslutning till budgetpropositionen och omfattas alltså av reglerna om lämnandet av budgetpropositionen.

Det tar några dagar att trycka budgetpropositionen. Man kan notera att sedan hösten 2018 delas inte längre hela budgetpropositionen till alla ledamöter, vilket innebär att den tryckta upplagan har minskat. Det finns dock inget som hindrar att Regeringskansliet också i fortsättningen initierar en diskussion om tillgången till budgetpropositionen med talmannen och gruppledarna. En utgångspunkt är att partierna måste ha rimliga möjligheter att lägga fram alternativa förslag till budgetpropositionen och att de således behöver ha tillgång till budgetpropositionen i det format de önskar så tidigt som möjligt.

### **6.7.3 Om riksdagen inte fattar beslut om budgeten före budgetårets början**

Ambitionen måste vara att riksdagen ska hinna fastställa budgeten före budgetårets början. I 11 kap. 15 § andra stycket RO anges att ett ärende som gäller statens budget för närmast följande budgetår ska avgöras före budgetårets början om det inte utan olägenhet för beslut om statens budget kan avgöras senare. Det är alltså redan så att riksdagsordningen föreskriver att beslut om budgeten normalt ska fattas före budgetårets början.

Reglerna om statens budget måste dock också vara anpassade till situationer då riksdagen av någon anledning inte beslutar om statens budget före budgetårets början. Enligt 9 kap. 5 § första stycket RF kan riksdagen, om den inte har beslutat om en budget före budgetperiodens början, besluta om anslag i den omfattning som behövs för tiden till dess att en budget har beslutats. Riksdagen kan uppdra åt finansutskottet att fatta ett sådant beslut på riksdagens vägnar. I andra stycket nämnda paragraf anges att om riksdagen inte har beslutat om anslag enligt första stycket för ett visst ändamål, ska den senaste budgeten, med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen, gälla till dess att anslag beslutats.

Bestämmelsen innehåller en tidsmässig oklarhet. I den gällande lydelsen, som trädde i kraft 2011, anges att riksdagen kan besluta om anslag i den omfattning som behövs för tiden till dess att en budget har beslutats om riksdagen *inte har beslutat* om en budget före budgetperiodens början. Det kan hävdas att ordalydelsen innebär att man måste avvakta tills budgetperioden har börjat innan riksdagen kan besluta om s.k. provisorisk budgetreglering eftersom det är först då man kan veta om riksdagen har beslutat om en budget eller inte. Det synes dock inte ha varit lagstiftarens mening.

9 kap. 5 § första stycket RF har haft två olika lydelser innan den nu gällande trädde i kraft. I de tidigare lydelserna talades om ”Kan budgetreglering ... icke avslutas före budgetperiodens början ...” respektive ”Om budgetreglering ... icke hinner avslutas före budgetperiodens början ...”. När den nu gällande lydelsen trädde i kraft efter förslag från Grundlagsutredningen anfördes att den enda ändringen var att begreppet *budgetreglering* byttes ut mot formuleringen *besluta om en budget*. Någon saklig skillnad var inte avsedd (SOU 2008:125 s. 785, prop. 2009/10:80 s. 278). Av de tidigare förarbetena framgår att man såg framför sig att riksdagen skulle fatta dessa provisoriska budgetbeslut före budgetårets ingång (prop. 1973:90 s. 339 f.).

Man kan hävda att det är osannolikt att riksdagen å ena sidan skulle hinna besluta om anslag i den omfattning som behövs för tiden till dess att en budget har beslutats men å andra sidan inte hinna besluta om en ordinarie budget, som ju alltid kan ändras på ändringsbudget. Men det ska inte uteslutas att läget är sådant att en provisorisk budgetreglering bedöms som lämplig. Det kan också vara så att det är lämpligt att riksdagen uppdrar åt finansutskottet att fatta ett sådant beslut på riksdagens vägnar. Således bör möjligheten för riksdagen att besluta om en provisorisk budget finnas kvar, liksom möjligheten till delegering till finansutskottet.

Det var alltså inte avsikten med den gällande lydelsen att riksdagen ska vänta tills det nya budgetåret har börjat innan beslut om s.k. provisorisk budgetreglering fattas. Riksdagen har således med gällande reglering möjlighet att redan i december besluta om anslag för det kommande budgetåret i den omfattning som behövs för tiden till dess att en budget har beslutats.

När det gäller formen för riksdagens beslutsfattande om provisorisk budget kan det påminnas om att riksdagen sedan hösten 1996, dvs. i över 20 år, har beslutat om statens budget i enlighet med rambeslutsprocessen. Hundratals

budgetbeslut varje år har ersatts av 28 budgetbeslut. Rambeslutsprocessen har visat sig stabil och är inte ifrågasatt. Också om riksdagen skulle besluta om s.k. provisorisk budget för ett eller flera utgiftsområden kan riksdagen således förväntas tillämpa rambeslutsprocessen. Mot bakgrund av utgångspunkten att budgetsyste­met ska kunna förnyas och att regeringsformen inte bör uppställa något hinder mot en sådan utveckling saknas det dock skäl att anpassa bestämmelsen i regeringsformen till rambeslutsprocessen, som regleras i riksdagsordningen.

Om riksdagen inte ens provisoriskt har beslutat om anslag inom ett visst utgiftsområde ska, enligt 9 kap. 5 § andra stycket RF, den senaste budgeten med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen gälla till dess att anslag beslutats. Syftet med regleringen i regeringsformen om vad som händer om riksdagen inte hinner fatta beslut om statens budget är att skapa goda förutsättningar för att statens verksamhet ska kunna fortgå relativt opåverkad. Det krävs dock förberedelser och regeringsbeslut i december för att statens verksamhet ska kunna fortgå vid budgetårsskiftet.

En fråga är om bestämmelsen i regeringsformen om att den senaste budgeten, med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen, ska gälla till dess att anslag beslutats är tillräcklig för att regeringen ska kunna vidta åtgärder i den omfattning som behövs före årsskiftet för att statens verksamhet ska fungera från den 1 januari. För att det inte ska råda något tvivel om att regeringen kan vidta nödvändiga åtgärder före årsskiftet bör en bestämmelse införas i budgetlagen som klargör att regeringen kan vidta nödvändiga åtgärder. Om riksdagen senast en vecka före det följande budgetårets början inte har fattat beslut om anslag för ett visst ändamål bör således regeringen få vidta åtgärder i den omfattning som behövs för att den senaste budgeten ska kunna gälla från årsskiftet. Det kan handla om att besluta om regleringsbrev några dagar före årsskiftet för att statens verksamhet ska kunna fortgå när budgetåret börjar. Självfallet måste regeringen ändra de besluten om riksdagen fattar budgetbeslut efter det att regeringen fattat sina beslut, hur nära inpå årsskiftet riksdagen än fattar sina budgetbeslut. Tidsgränsen om en vecka bygger på att regeringen behöver fatta beslut om t.ex. regleringsbrev upp till en vecka innan budgetåret börjar för att medlen ska hinna göras tillgängliga för myndigheterna.

Det kan hävdas att riksdagen bör meddela regeringen om riksdagen inte avser att fatta något budgetbeslut före årsskiftet. I praktiken kan talmannen meddela regeringen hur riksdagens planering ser ut, och förklara om det är sannolikt att riksdagen hinner fatta budgetbeslut. En sådan dialog kommer att vara naturlig i en situation där det verkar som om riksdagen inte kommer att hinna besluta om budgeten, helt eller delvis. Även med en sådan dialog skapar dock en bestämmelse om regeringens rätt att vidta åtgärder i den omfattning som behövs tydlighet om vad som gäller.

En fråga är vad som mer i detalj avses med den senaste budgeten och de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen och som regeringen alltså ska genomföra. Det kan i alla fall sägas omfatta beslut fattade med anledning

av föregående års budgetproposition och ändringsbudgetar. Som påpekades inom ramen för Grundlagsutredningens arbete är regeringen skyldig att verkställa utgifter som följer av lag eller avtal, t.ex. rätten till olika välfärdsförmåner, även om det saknas medel till detta enligt den senaste budgeten (SOU 2008:115 s. 105). Det kan uppstå situationer då det inte finns något tidigare beslutat anslag vars ändamål täcker den beslutade lagstiftningen, t.ex. om riksdagen tidigare under året har beslutat om en ny reform. Det kan också förekomma att större ingångna ekonomiska åtaganden ska betalas i början av året eller att oförutsedda händelser inträffar som innebär att det belopp som anvisats året före inte räcker. Den normala ordningen är att regeringen i ett sådant fall kan besluta om ett medgivet överskridande som grundar sig på ett årligt bemyndigande från riksdagen. Eftersom bemyndiganden från det föregående året får antas föras över provisoriskt till det nya budgetåret bör dessa situationer kunna hanteras (jfr SOU 2008:115 s. 105).

En förlängning av den senaste budgeten innebär vidare att medel kan komma att tilldelas i regleringsbrev till sådant som var tänkt att vara engångsåtgärder det gångna budgetåret. (Firandet av Ingmar Bergmans 100-årsdag som regeringen hösten 2018 föreslog skulle ges medel till även det år han skulle ha fyllt 101 år, 2019, är ett exempel.) Det kan finnas fler fall när det framstår som rimligt att regeringen inte ställer medlen till förfogande för t.ex. en myndighet. Enligt 3 kap. 12 § budgetlagen får regeringen besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl. Med särskilda omständigheter i en verksamhet avses enligt förarbetena främst att förutsättningarna i olika avseenden har ändrats i förhållande till vad som var känt när riksdagen beslutade om anslaget. Möjligheter till besparingar kan ha uppkommit till följd av att en verksamhet har kunnat genomföras till en lägre kostnad än tänkt. De krav på hög effektivitet och god hushållning som enligt 1 kap. 3 § budgetlagen ska gälla i statens verksamhet kan motivera att anslag inte utnyttjas. Regeringen får självfallet inte underlåta att utnyttja ett anslag enbart på grund av att den ogillar anslaget syfte eller omfattning. Regeringen är självfallet förpliktad att se till att de åtaganden staten har till följd av lag eller avtal följs (prop. 1995/96:220 s. 87 f., bet. 1996/97:KU3 och prop. 2010/11:40 s. 143, bet. 2010/11:KU14). Dessa regler ska också tillämpas om riksdagen inte har fattat något beslut om statens budget, dvs. när den senaste budgeten, med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen, gäller. Regeringen får alltså även då – med de begränsningar som också annars gäller – besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas.

Regeringen ska i årsredovisningen för staten redovisa bl.a. utfallet på budgetens inkomstitlar och anslag. Årsredovisningen får rimligen anpassas efter den speciella situationen och vara tydlig så att det går att utläsa hur regeringen har använt det föregående årets budget.

Om det föregående årets budget ska tillämpas kommer det att uppstå problematiska situationer. Riksdagen bör göra sitt yttersta – vilket den också har

gjort – för att beslut om statens budget ska fattas i tillräckligt god tid före budgetårsskiftet. Om beslut ändå inte fattas före budgetårets början kan man förvänta sig att riksdagen så fort som möjligt på det nya budgetåret beslutar om en ny budget för staten. Det föregående årets budget bör alltså behöva gälla under endast en begränsad tid.

Utredningens förslag innebär ändringar i tilläggsbestämmelse 9.5.1 RO och i budgetlagen.



## 7 De vice talmännen som vice ordförande i krigsdelegationen

### **Bedömning i korthet**

Det finns inte skäl att föreslå någon ändring av reglerna för val av krigsdelegationens presidium.

### 7.1 Direktiven

I direktiven redovisas att krigsdelegationen enligt 15 kap. 2 § RF träder i riksdagens ställe om riket är i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det. Under tiden som krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter. Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och 50 andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod. Delegationen väljer, enligt bestämmelserna i riksdagsordningen, inom sig en eller flera vice ordförande. Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet. I tilläggsbestämmelse 13.11.1 RO anges att krigsdelegationens ordförande och vice ordförande ska förbereda delegationens verksamhet för den händelse att delegationen träder i riksdagens ställe.

Frågan har väckts om det kan finnas anledning att införa en ordning där de vice talmännen även är vice ordförande i krigsdelegationen. Talmanspresidiet skulle alltså därmed även utgöra krigsdelegationens presidium. Som skäl för en sådan ordning har det bl.a. framförts att den erfarenhet som de vice talmännen får genom att leda kammarens sammanträden skulle vara till nytta när det gäller både att förbereda delegationens verksamhet och det arbete som krigsdelegationen ska bedriva om den aktiveras. Utredningen ska mot den här bakgrunden se över bestämmelserna om krigsdelegationens presidium och vid behov lämna förslag på förändringar i presidiets sammansättning.

I ett tillkännagivande till regeringen den 15 maj 2019 uppmanade riksdagen regeringen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över regleringen av krigsdelegationen (bet. 2018/19:KU30 punkt 34, rskr. 2018/19:216). Det ingår i kommitténs uppdrag att i möjligaste mån samordna de frågor som rör krigsdelegationen med den övergripande översyn av krigsdelegationen som regeringen kan komma att initiera med anledning av riksdagens tillkännagivande.

## 7.2 Gällande ordning

### 7.2.1 Krigsdelegationen

Krigsdelegationen inrättades 1965. I det följande redovisas vad som anförts om de aspekter som nu är aktuella när krigsdelegationen inrättades och när bestämmelserna har ändrats.

I 15 kap. RF finns ett antal bestämmelser som är tänkta att så långt det är möjligt skapa en grund för legalt handlande även i krigstid (SOU 2008:125 s. 503). Syftet med bestämmelserna är dels att minska riskerna för tvister om huruvida statsmakterna har handlat rättsenligt, dels att försvåra för oansvariga grupper att ta makten. I regeringsformen regleras krigsdelegationen enligt följande, i 2 och 3 §§ i 15 kap. med rubriken Krig och krigsfara (de två bestämmelser som är av särskilt intresse markeras här i **fetstil**):

2 § Är riket i krig eller krigsfara, ska en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om förhållandena kräver det.

Om riket är i krig, meddelas beslut att krigsdelegationen ska träda i riksdagens ställe av Utrikesnämndens ledamöter enligt närmare bestämmelser i riksdagsordningen. Innan beslut meddelas ska samråd ske med statsministern, om det är möjligt. Hindras nämndens ledamöter av krigsförhållandena att sammanträda, meddelas beslutet av regeringen. Om riket är i krigsfara, meddelas beslutet av Utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern. För ett sådant beslut krävs att statsministern och sex av nämndens ledamöter röstar för det.

Krigsdelegationen och regeringen kan i samråd eller var för sig besluta att riksdagen ska återta sina befogenheter. Beslutet ska fattas så snart förhållandena medger det.

**Bestämmelser om krigsdelegationens sammansättning meddelas i riksdagsordningen.**

3 § Medan krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter. Den får dock inte fatta beslut som avses i 11 § första stycket första meningen eller andra eller fjärde stycket.

**Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet.**

De beslut som krigsdelegationen inte får fatta gäller vissa frågor om val till riksdagen (dvs. de som avses i 11 §).

Krigsdelegationen regleras vidare i riksdagsordningen. De relevanta bestämmelserna i 13 kap. RO är följande:

Krigsdelegationen

11 § Riksdagen ska enligt 15 kap. 2 § regeringsformen välja en krigsdelegation inom sig.

Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och av 50 andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod. Delegationen väljer inom sig vice ordförande enligt 12 kap. 16 §. En riksdagsledamot är behörig att vara ledamot i krigsdelegationen även om han eller hon tillhör regeringen. Suppleanter ska inte utses till krigsdelegationen.

Om en ledamot får varaktigt förhinder när delegationen har trätt i riksdagens ställe, utses en annan riksdagsledamot till ersättare på det sätt som anges i 12 kap. 14 §.

Förberedelse av krigsdelegationens arbete

Tilläggsbestämmelse 13.11.1

Krigsdelegationens ordförande och vice ordförande ska förbereda delegationens verksamhet för den händelse att delegationen träder i riksdagens ställe.

Krigsdelegationens sammanträden

Tilläggsbestämmelse 13.11.2

Bestämmelserna i 7 kap. 16 § samt tilläggsbestämmelserna 7.15.1 andra stycket och 7.15.3–7.15.4 tillämpas på krigsdelegationen när den inte är i riksdagens ställe.

De bestämmelser som tillämpas på krigsdelegationen när den inte är i riksdagens ställe innebär följande:

- Krigsdelegationen ska sammanträda inom stängda dörrar. Krigsdelegationen får medge att även någon annan än en ledamot eller en tjänsteman i krigsdelegationen får närvara vid ett sammanträde inom stängda dörrar. (7 kap. 16 §)
- En kallelse ska skickas till samtliga ledamöter. Kallelsen bör anslås senast kl. 18.00 dagen före sammanträdet. (7.15.1 andra stycket)
- Endast om krigsdelegationen har fattat ett enhälligt beslut i förväg, får den sammanträda under arbetsplenum eller val i kammaren. I övrigt får ett sammanträde med krigsdelegationen äga rum samtidigt som kammaren sammanträder. (7.15.3)
- Protokoll ska föras vid sammanträden i krigsdelegationen. (7.15.4)

### *Bakgrund*

Krigsdelegationen inrättades 1965 efter förslag från Författningsutredningen (SOU 1963:17 s. 480 f.). Den skulle utöva riksdagens befogenheter när en fulltalig riksdag inte kunde sammanträda på grund av krigsförhållandena. För att man under fredstid inte skulle behöva vidta en så uppseendeväckande åtgärd som att välja krigsdelegation borde, enligt Författningsutredningen, krigsdelegationens sammansättning fastställas i regeringsformen. Utredningen föreslog att krigsdelegationen skulle bestå av talmannen och vice talmännen samt av ledamöterna i finans- och lagnämnderna och i utrikes- och konstitutionsutskotten. Vid förfall för en utskottsledamot borde en suppleant inträda. Utredningen anförde vidare: ”Med hänsyn till de extraordinära förhållanden, under vilka delegationen ska arbeta, bör den lämpligen själv äga besluta om formerna för sin verksamhet” (SOU 1963:17 s. 481).

I Kungl. Maj:ts proposition med förslag till vissa grundlagsändringar (prop. 1964 nr 140) som behandlade Författningsutredningens förslag anfördes att det finns olika synpunkter att beakta när det gäller att bedöma hur många ledamöter som bör ingå i krigsdelegationen (prop. 1964 nr 140 s. 170 f.). Å ena sidan bör krigsdelegationen vara tillräckligt stor för att på någorlunda rättvisande sätt kunna avspeglade olika meningsriktningar i riksdagen och för att kunna möjliggöra en ledamotsuppsättning med sakkunskap på skilda områden av riksdagens verksamhet. Å andra sidan bör delegationen inte vara så talrik

att den inte kan verka med den smidighet och snabbhet som krigsförhållandena ofta kräver eller att svårigheter uppstår att sörja för dess säkerhet. Författningsutredningens förslag (med två kammare) skulle innebära 58 ledamöter i krigsdelegationen. Enligt propositionen är en lämplig avvägning mellan olika synpunkter 50 ledamöter. I propositionen frångicks Författningsutredningens förslag att delegationens sammansättning skulle bestämmas med automatik. I propositionen anfördes (prop. 1964 nr 140 s. 172):

Att delegationen konstitueras utan särskild valakt kan väl främst vara till fördel ur den synpunkten, att man undviker en åtgärd, som måhända i vissa situationer kan vara ägnad att väcka onödigt uppseende eller ge anledning till opåkallade slutsatser om det utrikespolitiska läget. Å andra sidan medför en ordning, där vissa utskott eller andra riksdagens arbetsenheter i sin helhet ingår i delegationen, att somliga grenar av riksdagens verksamhet icke alls eller ej i önskvärd utsträckning kan bli företrädda i delegationen utan att denna antager dimensioner, som kan menligt inverka på dess funktionsduglighet. Vill man med bibehållen automatik söka ge delegationen en sammansättning med mera allsidig representation från riksdagens skilda verksamhetsfält, kan det i förstone synas närliggande att låta vissa ledamöter i varje utskott, t. ex. ordföranden och vice ordföranden, ingå i organet. Med en sådan ordning löper emellertid delegationen risk att icke ge en tillfredsställande bild av det i riksdagen rådande styrkeförhållandet mellan skilda meningsgrupper, vilket måste betecknas som en allvarig brist hos ett organ, som skall träda i riksdagens ställe och återspegla folkopinionens olika yttringar sådana som dessa kommit till uttryck i riksdagen. En liknande invändning kan riktas mot tanken att uppbygga delegationen med talmanskonferensen som stomme. Det förefaller med hänsyn härtill knappast möjligt att utan väsentliga olägenheter bibehålla den automatik i fråga om delegationens bildande, på vilken författningsutredningens förslag bygger. Jag vill i stället förorda, att riksdagen genom särskilt val utser krigsdelegationen.

Varje kammare skulle utse hälften av ledamöterna. Propositionen ställde sig bakom Författningsutredningens förslag att krigsdelegationen själv skulle besluta om formerna för sin verksamhet. I enlighet med detta förslag borde det exempelvis tillkomma delegationen att själv bestämma vilka utskott som ska tillsättas, hur många ledamöter som ska ingå i varje tillsatt utskott, huruvida ett ärende ska utskottsbehandlas eller med hänsyn till behovet av snabbhet avgöras utan föregående beredning i utskott osv.

Vidare föreslogs att regler om val av krigsdelegation samt om ledamöternas antal och mandattid skulle finnas i riksdagsordningen och inte i regeringsformen, vilket Författningsutredningen hade föreslagit. I propositionen anfördes att i samband med den slutliga prövningen av förslaget torde det övervägas att vissa bestämmelser för riksdagen skulle vara tillämpliga i fråga om krigsdelegationen.

Konstitutionsutskottet och riksdagen ställde sig i sak bakom propositionens förslag i de delar som nu redovisats (konstitutionsutskottets utlåtande nr 19 år 1964 s. 82 f., konstitutionsutskottets memorial nr 10 år 1965). Det tydliggjordes att suppleanter skulle väljas till krigsdelegationen.

Konstitutionsutskottet föreslog med stöd av sin initiativrätt, i ett separat memorial (nr 12 år 1965), ändringar i riksdagsstadgan (riksdagsstadgan motsvarar ungefär de nuvarande tilläggsbestämmelserna i riksdagsordningen, dvs. de mer detaljerade bestämmelserna). Bland det som konstitutionsutskottet föreslog fanns att delegationen skulle välja ordförande och en eller flera vice ordförande. Utskottet anförde (konstitutionsutskottets memorial nr 12 år 1965 s. 2 f.):

Enligt det vilande grundlagsförslaget skall krigsdelegationen träda i riksdagens ställe under krig, därest krigsförhållandena påkallar det. Den skall själv bestämma om sina verksamhetsformer. Denna grundlagskonstruktion är tydligen sådan, att det kan ifrågasättas, om det är påkallat att upptaga några bestämmelser om krigsdelegationen i riksdagens interna stadgor. I allt fall kan sådana bestämmelser endast avse delegationen under tid, då denna ej inträtt i riksdagens ställe.

Utskottet har vid övervägande av frågan funnit, att ett visst behov föreligger av stadgereglning rörande krigsdelegationen. Sålunda vill utskottet understryka, att det, då riksdagen nu erhåller ett särskilt krigsorgan, måste anses angeläget, att detta organ bereder sig för sina uppgifter. Inträder krigsförhållanden, bör krigsdelegationen icke stå oförberedd utan ha klart för sig både hur den själv skall agera, om den skulle få övertaga riksdagens funktioner, och vad som gäller i fråga om riksdagens beredskapsplanering m. m. För uppnående av detta syfte har utskottet funnit erforderligt, att i riksdagsstadgan intages en föreskrift om skyldighet att förbereda delegationens verksamhet för den händelse denna skulle komma att träda i riksdagens ställe enligt 50 § regeringsformen.

Vid den närmare avfattningen av en sådan bestämmelse, som utskottet åsyftar, bör det beaktas, att krigsdelegationen kommer att bli en tämligen stor församling, med 50 ledamöter och 50 suppleanter. Det ansvar, som enligt vad nyss sagts bör åligga delegationen under tid då den ej övertagit riksdagens funktioner, måste i realiteten komma att åvila en mycket begränsad personkrets. Detta synes också önskvärt med hänsyn till att vissa uppgifter av hemlig natur, främst rörande beredskapsplaneringen, kommer att bli tillgängliga men icke bör spridas i en alltför vid krets.

Av anförda skäl har utskottet funnit sig böra föreslå, att krigsdelegationen skall välja ordförande och vice ordförande och att ansvaret för delegationens förberedelsearbete för dess eventuella uppgifter i krig skall åläggas dessa. Utskottet vill anmärka, att det synes önskvärt att samtliga i delegationen representerade partier får deltaga i förberedelsearbetet. Detta kan åstadkommas endera genom samråd med presidiet eller genom att presidieplatser beredes samtliga partier. För att hålla sistnämnda möjlighet öppen föreslår utskottet, att stadgandet så avfattas, att delegationen skall välja en eller flera vice ordförande.

---

Utskottet vill avslutningsvis betona, att dess nu framlagda förslag till bestämmelser rörande krigsdelegationen huvudsakligen har betydelse såsom fastläggande ett visst ansvar inför riksdagen redan under fredliga förhållanden för de uppgifter, som kan komma att bli delegationens i krig. Någon närmare reglering har utskottet däremot icke funnit sig böra föreslå, och det skulle även kunna ifrågasättas, om en sådan är möjlig med hänsyn till grundlagsstadgandet om att delegationen själv skall besluta om formerna för sin verksamhet, vilket stadgande visserligen tillkommit med tanke på förhållandena, då delegationen trätt i riksdagens ställe, men dock fått en

generell avfattning. En huvuduppgift för delegationen måste bli just att överväga sina egna verksamhetsformer.

När det gäller att krigsdelegationen själv ska besluta om formerna för sin verksamhet gjordes i sak inga ändringar i och med 1974 års regeringsform. I enlighet med Grundlagberedningen anfördes följande i propositionen med förslag till 1974 års regeringsform (prop. 1973:90 s. 451, jfr SOU 1972:15 s. 219):

I likhet med beredningen anser jag att föreskriften, att delegationen själv skall besluta om formerna för sin verksamhet, innebär att delegationen inte är bunden av de bestämmelser i RF och RO som avser riksdagens arbetsformer, såsom föreskrifterna om yttrande- och initiativrätt, om utskottsbehandling av ärenden och om sammanträdesort och -tid. Delegationen är däremot självfallet bunden av de bestämmelser i regeringsformen som för beslut av visst slag uppställer krav på särskild majoritet.

### 7.2.2 Talman och vice talman

Riksdagen väljer inom sig för varje valperiod en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman (4 kap. 2 § RF). De vice talmännen utses på samma sätt som talmannen.

Vice talman övertar, i den mån det är i varje särskilt fall föreskrivet, talmannens uppgifter, när talmannen har förfall eller överlåtit uppgiften på en vice talman. Föreskrifter om detta finns när det gäller tillfällig riksföreståndare i 5 kap. 7 § andra stycket RF, uppgifter vid regeringsbildning och entledigande av statsråd i 6 kap. 12 § RF, ledning av riksdagens arbete i 4 kap. 2 § RO, ordförande vid riksdagsstyrelsens sammanträden i tilläggsbestämmelse 4.4.2 RO, ledning av kammarens sammanträden i 6 kap. 4 § RO samt medlemskap i Utrikesnämnden och ledningen av dess förhandlingar i visst fall i 13 kap. 12 § RO. Däremot träder inte en vice talman automatiskt i talmannens ställe i fråga om ordförandeskapet i ordförandekonferensen eller i krigsdelegationen.

### 7.2.3 Ordförande och vice ordförande i krigsdelegationen

Från det att krigsdelegationen inrättades 1965 och fram till 1974 fanns ingen självskriven ordförande i delegationen. Under tvåkammarriksdagens tid med krigsdelegationen, när de två talmännen hade rösträtt i respektive kammare och inte någon ersättare, hade de i praxis tillhört krigsdelegationens presidium, och en av dem hade varit dess ordförande (SOU 1969:62 s. 93 och SOU 1970:17 s. 64). Inför att enkammarriksdagen inrättades 1971 anfördes att man kunde förutsätta att enkammarriksdagens talman som regel skulle väljas till delegationens ordförande. Talmannen skulle därigenom få ett särskilt ansvar för riksdagens beredningsplanering (SOU 1969:62 s. 93). Talmannen kom också att väljas till ordförande, enligt krigsdelegationens protokoll.

Med 1974 års riksdagsordning gjordes talmannen till självskriven ordförande (SOU 1972:15 s. 299). Som sådan har han, anförde Grundlagberedningen, samma befogenheter som andra ledamöter i delegationen, alltså även rösträtt (jämför talmannens ställning i Utrikesnämnden och dåvarande

förvaltningsstyrelsen). Vice talman skulle inte i denna egenskap ersätta talmannen i krigsdelegationen. Det ankommer, påpekade Grundlagberedningen utan närmare motivering, på krigsdelegationen att inom sig utse vice ordförande.

Krigsdelegationen utökades i och med 1974 års riksdagsordning från 50 ledamöter till 51, dvs. talmannen plus 50 valda ledamöter. Suppleanter skulle inte utses. Statsråd skulle kunna ingå i krigsdelegationen.

Med 2014 års riksdagsordning kompletterades riksdagsordningens bestämmelser om krigsdelegationen med att delegationen ska välja ordförande inom sig enligt 12 kap. 16 § (13 kap. 11 § RO, framst. 2013/14:RS3 s. 262). Som redovisats ovan påpekade dock redan Grundlagberedningen 1972 att det ankommer på delegationen att inom sig utse vice ordförande, vilket också anfördes i en kommentar till 1974 års riksdagsordning (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2012, tredje upplagan, s. 884). Detta följer av 12 kap. 16 § RO, där det sägs att ett organ vars ledamöter helt eller delvis väljs av riksdagen inom sig väljer en ordförande och en eller flera vice ordförande, om inte annat är föreskrivet.

#### **7.2.4 Krigsdelegationens presidium**

Vid krigsdelegationens konstituerande sammanträde 1965 valdes andra kammarens talman, Fridolf Thapper (S), till delegationens ordförande samt första kammarens talman, Erik Boheman (FP), till förste, Gunnar Heckscher (Högerpartiet) till andre, Gunnar Hedlund (C) till tredje och Axel Strand (S) till fjärde vice ordförande (Stjernquist, 1966, Riksdagens arbete och arbetsformer, s. 450).

I följande tabeller redovisas vilka som har valts till vice ordförande i krigsdelegationen under enkammartiden. Av tabellerna framgår att det fram t.o.m. 2010 huvudsakligen var partiledare och gruppledare som valdes till vice ordförande. Talmannen har varit ordförande för krigsdelegationen under hela enkammartiden. Först redovisas 1971–1975, då krigsdelegationens presidium valdes för ett år i taget. De åren valdes fyra vice ordförande: de tre borgerliga partiledarna och en erfaren socialdemokratisk ledamot.

**Tabell 5 Krigsdelegationens presidium 1971–1975**

År	1:e vice ordförande	2:e vice ordförande	3:e och 4:e vice ordförande
1971	Gunnar Hedlund (C), partiledare	Gunnar Helén (FP), partiledare	3 v ordf. Gösta Bohman (M), partiledare 4 v ordf. Rune B Johansson i Ljungby (S), gruppleddare
1972	Thorbjörn Fälldin (C), Partiledare	Gunnar Helén (FP), partiledare	3 v ordf. Gösta Bohman (M), partiledare 4 v ordf. Georg Pettersson i Visby (S), le- damot av förtroenderådet (S)
1973	Thorbjörn Fälldin (C), Partiledare	Gunnar Helén (FP), partiledare	3 v ordf. Gösta Bohman (M), partiledare 4 v ordf. Sven Ekström (S), ordf. i FiU
1974	Uppgift saknas		
1975	Thorbjörn Fälldin (C), partiledare	Gösta Bohman (M), partiledare	3 v ordf. Gunnar Helén (FP), partiledare 4 v ordf. Sven Ekström (S), v ordf. i FiU

Källa: Krigsdelegationens protokoll.

I följande tabell visas krigsdelegationens presidium för valperioderna fr.o.m. 1976. Presidiet har då valts för en hel valperiod. De fyra vice talmän som valdes till vice ordförande under perioden 1976–2018 markeras i fetstil.



Tabell 6 Krigsdelegationens presidium valperioderna 1976–2018

Val-period	1:e vice ordförande	2:e vice ordförande	3:e vice ordförande
1976	Thorsten Larsson (C), grupple-dare	Bertil af Ugglas (M), grupple-dare	Rolf Wirtén (FP), grupple-dare
1979	Bertil Lidgard (M), grupple-dare	<b>Thorsten Larsson (C), 2:e vice talman</b>	Björn Molin, sedan Jörgen Ullenhag, (båda FP) och båda grupple-dare
1982	Ulf Adelson (M), partiledare	Thorbjörn Fälldin (C), partiledare	Ola Ullsten (FP), partiledare
1985	Ulf Adelson (M), partiledare	Bengt Westerberg (FP), partiledare	Karin Söder (C) 1 v ordf. i C, vikarie-rande partiledare
1988	Carl Bildt (M), partiledare	Bengt Westerberg (FP), partiledare	Olof Johansson (C), partiledare
1991	Sten Andersson i Stockholm (S), tidigare utrikesminister	Per-Ola Eriksson (C), grupple-dare	Lars Leijonborg (FP), grupple-dare
1994	Uppgift saknas		
1998	Carl Bildt (M), partiledare	Gudrun Schyman (V), partiledare	Alf Svensson (KD), partiledare
2002	Bo Lundgren (M), partiledare	Lars Leijonborg (FP), partiledare	Alf Svensson (KD), partiledare
2006	Göran Persson i Stjärnhov (S), partiledare	Roger Tiefensee (C), grupple-dare	Allan Widman (FP), vice grupple-dare
2010	Mona Sahlin (S), partiledare	Maria Wetterstrand (MP), Språkrör	Allan Widman (FP), vice grupple-dare
2014	Anna Kinberg Batra (M), grupple-dare, t.o.m. oktober 2016, därefter Jessica Polfjärd (M), grupple-dare	<b>Björn Söder (SD), 2:e vice talman</b>	Jonas Eriksson (MP), grupple-dare/vice grupple-dare
2018	<b>Åsa Lindestam (S), 1:e vice talman</b>	Mia Sydow Mölleby (V), grupple-dare	<b>Kerstin Lundgren (C), 3:e vice talman</b>

Källa: Krigsdelegationens protokoll.

### 7.2.5 Vice talmän i krigsdelegationen

Sedan 1971 har det funnits 35 vice talmän. Av dessa har 20 stycken (57 procent) varit ledamöter av krigsdelegationen medan de har varit vice talmän. I följande tabell visas fördelningen mellan de tre vice talmansposterna.

**Tabell 7 Vice talmän i krigsdelegationen 1971–2018**

	Antal i krigs- delegationen	Totalt antal	Andel i krigs- delegationen
1:e vice talman	7	10	70 %
2:e vice talman	6	14	43 %
3:e vice talman	7	11	64 %
<b>Totalt</b>	<b>20</b>	<b>35</b>	<b>57 %</b>

Källa. Krigsdelegationens protokoll.

Som framgått ovan har 4 av dessa 20 vice talmän valts till vice ordförande i krigsdelegationen medan de varit vice talman.

I nästa förteckning redovisas de 35 vice talmännen under enkammartiden och om de varit ledamöter i krigsdelegationen. I förteckningen har de 4 vice talmän som valts till vice ordförande i krigsdelegationen medan de varit vice talman markerats med fetstil och är understrukna. De 16 övriga vice talmän som har varit ledamöter i krigsdelegationen under sin tid som vice talman är understrukna (Karl Erik Eriksson, Folkpartiet, har räknats två gånger eftersom han var ledamot i krigsdelegationen både som andre och tredje vice talman, under två olika valperioder). Talmännen redovisas också. Om en vice talman varit ledamot i krigsdelegationen under en annan tid än som vice talman redovisas det också.

## 7.2.6 Talmän och vice talmän sedan 1971

### Talmän, tillika ordförande i krigsdelegationen

Henry Allard (S) 1971–1979

Ingemund Bengtsson (S) 1979–1988

Thage G Peterson (S) 1988–1991

Ingegerd Troedsson (M) 1991–1994

Birgitta Dahl (S) 1994–2002

Björn von Sydow (S) 2002–2006

Per Westerberg (M) 2006–2014

Urban Ahlin (S) 2014–2018

Andreas Norlén (M) 2018–

### Förste vice talmän

Torsten Bengtson (C) 1971–1979. Ledamot i krigsdelegationen 1965–1979

Ingegerd Troedsson (M) 1979–1991. Ledamot i krigsdelegationen 1979–1994

Stig Alemyr (S) 1991–1994 (ej ledamot i krigsdelegationen som vice talman men 1965–1991)

Anders Björck (M) 1994–2002. Ledamot i krigsdelegationen 1979–1991 och 1993–2002

Per Westerberg (M) 2003–2006. Ledamot i krigsdelegationen 1998–2006

Jan Björkman (S) 2006–2010 (var aldrig ledamot i krigsdelegationen)

Susanne Eberstein (S) 2010–2014 (ej ledamot i krigsdelegationen som vice talman men 2006–2010)

Tobias Billström (M) 2014–2017. Ledamot i krigsdelegationen december 2016–

Ewa Thalén Finné (M) 2017–2018. Ledamot i krigsdelegationen 2013–2018

Åsa Lindestam (S) 2018–. Ledamot i krigsdelegationen 2014–

#### **Andre vice talmän**

Cecilia Nettelbrandt (FP) 1971–1973. Ledamot i krigsdelegationen 1965–1976

Ivar Virgin (M) 1974–1976 (ej ledamot i krigsdelegationen som vice talman men 1965–1970)

Tage Magnusson (M) 1976–1979. Ledamot i krigsdelegationen 1976–79, suppleant 1965–1969

Thorsten Larsson (C) 1979–1982. Ledamot i krigsdelegationen 1975–1982

Anders Dahlgren (C) 1982–1985 (ej ledamot i krigsdelegationen som andre vice talman men under 1985/86)

Karl Erik Eriksson (FP) 1985–1988. Ledamot i krigsdelegationen 1979–1982, 1986–1988

Christer Eirefeldt (FP) 1988–1994. Ledamot i krigsdelegationen 1988–1994

Görel Thurdin (C) 1994–1998 (ej ledamot i krigsdelegationen som vice talman men 1988–1991)

Eva Zetterberg (V) 1998–2002 (var aldrig ledamot i krigsdelegationen)

Kerstin Heinemann (FP) 2002–2006 (ej ledamot i krigsdelegationen som vice talman men 1998–2002)

Birgitta Sellén (C) 2006–2010 (var aldrig ledamot i krigsdelegationen)

Ulf Holm (MP) 2010–2014 (var aldrig ledamot i krigsdelegationen)

Björn Söder (SD) 2014–2018. Ledamot i krigsdelegationen 2010–

Lotta Johnsson Fornarve (V) 2018– (har aldrig varit ledamot i krigsdelegationen)

#### **Tredje vice talmän**

Ivar Virgin (M) 1971–1973 (ej ledamot i krigsdelegationen som vice talman men 1965–1970)

Cecilia Nettelbrandt (FP) 1974–1976. Ledamot i krigsdelegationen 1965–1976

Karl Erik Eriksson (FP) 1976–1985. Ledamot i krigsdelegationen 1979–1982 och 1986–1988

Anders Dahlgren (C) 1985–1986. Ledamot i krigsdelegationen 1985–1986

Bertil Fiskesjö (C) 1986–1994. Ledamot i krigsdelegationen 1985–1994

Christer Eirefeldt (FP) 1994–1998 (ej ledamot i krigsdelegationen som tredje vice talman men 1988–1994)

Rose-Marie Frebran (KD) 1998–2002 Ledamot i krigsdelegationen 1994–2002

Helena Höij (KD) 2002–2006. Ledamot i krigsdelegationen 2002–2006

Liselott Hagberg (FP) 2006–2014 (var aldrig ledamot i krigsdelegationen)

Esabelle Dingizian (MP) 2014–2018 (var aldrig ledamot i krigsdelegationen)

Kerstin Lundgren (C) 2018–. Ledamot i krigsdelegationen 2018–

I följande tabell visas hur krigsdelegationens 50 valda ledamöter fördelas mellan partierna under innevarande valperiod.

**Tabell 8 Antal ledamöter per parti i krigsdelegationen innevarande valperiod**

Parti	Antal ledamöter i krigsdelegationen	Antal mandat i kammaren efter valet 2018
S	15	100
M	10	70
SD	9	62
C	4	31
V	4	28
KD	3	22
L	3	20
MP	2	16
<b>Totalt</b>	<b>50</b>	<b>349</b>

Av tabellen framgår att två av de partier som har en post som vice talman (Centerpartiet och Vänsterpartiet) har fyra ledamöter var i krigsdelegationen.

### 7.2.7 Riksdagens tillkännagivande om översyn av regleringen av krigsdelegationen

Riksdagen gjorde i maj 2019 på förslag av konstitutionsutskottet ett tillkännagivande till regeringen om en översyn av regleringen av krigsdelegationen (bet. 2018/19:KU30, punkt 34, rskr. 2018/19:216). Konstitutionsutskottet anförde (bet. 2018/19:KU30 s. 124):

Ett ändamålsenligt regelverk för riksdagens arbete vid krig eller krigsfara är enligt utskottet av avgörande betydelse. Bestämmelserna om krigsdelegationen tillkom för över 40 år sedan i en delvis annan tid. Utskottet anser att en övergripande översyn av bestämmelserna om krigsdelegationen bör

göras. En utredning bör bl.a. analysera om ordningen med en krigsdelegation alltså är ett ändamålsenligt sätt att organisera riksdagens arbete i krig och krigsfara. Andra frågor som bör analyseras rör krigsdelegationens sammansättning, funktion och befogenheter. Utredningen bör belysa och överväga om det finns skäl till ändringar av bestämmelserna om krigsdelegationen, och om utredningen bedömer att det finns skäl till ändringar bör den lämna förslag till sådan reglering. Syftet med utredningen är att säkerställa att regleringen av hur riksdagens arbete organiseras vid krig eller krigsfara är ändamålsenlig. Utredningen bör enligt utskottet genomföras inom ramen för en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Sammantaget anser utskottet att regeringen bör tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över regleringen av krigsdelegationen. Med utnyttjande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § RO föreslår utskottet att riksdagen ställer sig bakom vad utskottet nu anför och tillkännager detta för regeringen.

Regeringen har inte tillsatt utredningen.

### 7.3 Överväganden

Krigsdelegationens ordförande och vice ordförande har i uppgift att förbereda delegationens verksamhet för den händelse att delegationen träder i riksdagens ställe. Det är således önskvärt att delegationens presidium har mycket god kännedom om riksdagens arbete och erfarenhet av att planera riksdagsarbetet och i någon form delta i ledningen av detta. Vidare måste presidiet redan i fredstid kunna avsätta tid för krigsdelegationen.

Genomgången av vilka som har valts till vice ordförande i krigsdelegationen under enkammartiden, dvs. sedan 1971, visar att partierna i huvudsak har valt att ha sina partiledare eller gruppledare som vice ordförande i krigsdelegationen. Detta får uppfattas som att partierna har föreställt sig att delegationens presidium spelar en roll främst i ett skarpt läge, när delegationen har trätt i riksdagens ställe. I ett så skarpt läge kommer talmannen troligen att behöva överlägga med de ledande företrädarna för partierna.

Det kan noteras att när krigsdelegationen inrättades 1965 betonade konstitutionsutskottet att det måste anses angeläget att delegationen förbereder sig för sina uppgifter. Ansvaret för delegationens förberedelsearbete för dess eventuella uppgifter i krig lades på delegationens ordförande och vice ordförande. Utskottet framhöll att det syntes önskvärt att samtliga i delegationen representerade partier fick delta i förberedelsearbetet. Detta kunde enligt utskottet åstadkommas antingen genom samråd med presidiet eller genom att samtliga partier fick presidieplatser. För att hålla sistnämnda möjlighet öppen föreslogs att delegationen skulle välja en eller flera vice ordförande.

Sedan 1965 har antalet partier i riksdagen ökat. Det innebär att presidiet i praktiken svårt kan rymma företrädare för samtliga partier. Presidiet i sig kan alltså inte fylla uppgiften att samtliga partier i delegationen ska kunna delta i förberedelsearbetet, vilket man föreställde sig på 1960-talet.

En annan förändring över tid är att talmannens samråd med gruppledarna har ökat i betydelse. Förändringen skedde i huvudsak under 1990-talet (jfr

Birgitta Dahl, 2016, *I rörelse: minnen från ett innehållsrikt liv*, s. 256 och Lars Tobisson, 2019, *Reflektioner om politik: elva essäer om idéer och reformer*, s. 39).

Det är således naturligt att talmannen har överläggningar med gruppledarna om krigsdelegationens förberedande verksamhet. Samtidigt skulle, som påpekas i utredningens direktiv, den erfarenhet som de vice talmännen får genom att leda kammarens sammanträden vara till nytta både för att förbereda delegationens verksamhet och för det arbete som krigsdelegationen ska bedriva om den aktiveras. Om talmanspresidiet skulle utgöra även krigsdelegationens presidium skulle den erfarenheten kunna användas på ett praktiskt sätt, och startsträckan för arbetet i krigsdelegationens presidium skulle bli kortare. Till de praktiska fördelarna hör också att talmanspresidiet vanligen möts regelbundet. Å andra sidan finns det starka skäl för att partierna själva ska få avgöra vem de vill nominera till krigsdelegationens presidium. Det är också rimligt att krigsdelegationen är fri att inom sig välja de vice ordförande som delegationen önskar.

Krigsdelegationens presidium har en särskild uppgift i att förbereda delegationens verksamhet om delegationen skulle träda i riksdagens ställe. Det är alltså viktigt att partierna när de nominerar kandidater till vice ordförandeposter i krigsdelegationen efter varje val betänker att dessa ledamöter ska vara beredda att delta i den förberedande verksamheten. Det är naturligt att partierna själva avgör vem de nominerar, men partierna bör således särskilt beakta de uppgifter krigsdelegationens presidium har.

Sammantaget finns det inte skäl att föreslå någon ändring av reglerna för val av krigsdelegationens presidium.

Det ska sägas att i riksdagens tillkännagivande till regeringen om en översyn av krigsdelegationen anförs att bland de frågor som bör analyseras finns krigsdelegationens sammansättning, funktion och befogenheter (bet. 2018/19:KU30, punkt 34, rskr. 2018/19:216). Det är möjligt att en kommande utredning gör överväganden om de frågor som behandlas här.

## 8 Tystnadsplikt i krigsdelegationens verksamhet

### Förslaget i korthet

Det ska vara möjligt att besluta om tystnadsplikt i krigsdelegationens förberedande verksamhet på samma sätt som i utskotten och EU-nämnden. Det innebär att en ledamot i krigsdelegationen inte obehörigen får röja vad som enligt beslut av delegationen eller regeringen ska omfattas av sekretess till skydd för rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl som rör förhållandet till en främmande stat eller en mellanfolklig organisation.

### 8.1 Direktiven

I direktiven redovisas att genom en hänvisning i tilläggsbestämmelse 13.11.2 RO är vissa föreskrifter om utskottens sammanträden tillämpliga även på krigsdelegationens arbete i fredstid. Det saknas dock bestämmelser som gör det möjligt att med stöd av riksdagsordningen förordna om tystnadsplikt för ledamöter inom ramen för den förberedande verksamheten. Det innebär att en ledamot som sprider skyddsvärda uppgifter inte kan dömas för brott mot tystnadsplikten. Utredningen bör därför analysera och lämna förslag på hur en ordning med tystnadsplikt inom ramen för den förberedande verksamheten skulle kunna åstadkommas.

En anknytande fråga gäller de anställda vid riksdagspartiernas partikansli-er. Dessa personer har i uppdrag att stödja ledamöterna i deras politiska uppdrag, vilket innebär att de bistår i både utskotts- och kammrararbetet. De omfattas dock varken av riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt eller av sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I samband med krigsdelegationens övningsverksamhet har det kommit fram att det kan finnas ett befogat intresse av att anställda vid partikanslierna i vissa fall ska kunna ta del av hemliga uppgifter. Utredningen ska analysera om intresset av tystnadsplikt i övningsverksamheten kan tillgodoses inom ramen för gällande rätt, t.ex. genom att uppgifter lämnas ut med sekretessförbehåll, eller om frågan bör regleras genom lagstiftning. Utredningen får också, om det kan anses nödvändigt, i ett bredare perspektiv analysera vilka författningsändringar som skulle krävas för att denna grupp generellt ska kunna omfattas av tystnadsplikt.

## 8.2 Grundlagsskyddad yttrandefrihet och informationsfrihet

I 2 kap. RF finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Bland annat är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet och informationsfrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, samt frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 RF). Yttrandefriheten och informationsfriheten får med stöd av regeringsformen inom vissa ramar begränsas genom lag.

Genom tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) tillförsäkras också svenska medborgare tryckfrihet och frihet att uttrycka sig i andra tekniska former. Det står varje svensk medborgare fritt att meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i former som faller under tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Rätten att i tryckta skrifter offentliggöra allmänna handlingar gäller som en ursprunglig och ännu bärande del av tryckfrihetsförordningen. Motsvarande rätt följer av yttrandefrihetsgrundlagen. I tryckfrihetsförordningen regleras också rätten att ta del av allmänna handlingar.

Av 2 kap. 1 § TF följer att varje svensk medborgare ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa intressen, bl.a. om det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation. Varje begränsning i rätten att ta del av allmänna handlingar ska enligt tryckfrihetsförordningen anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

## 8.3 Offentlighets- och sekretesslagen

### 8.3.1 Lagens innehåll och omfattning

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud mot att lämna ut allmänna handlingar.

Med begreppet sekretess avses enligt lagen ett förbud mot att röja en uppgift, vare sig det görs muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär således inte bara sekretess för uppgifter i allmänna handlingar utan också tystnadsplikt. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen innebär begränsningar i yttrandefriheten enligt regeringsformen, begränsningar i den rätt att ta del av en allmän handling som följer av tryckfrihetsförordningen samt, i vissa särskilt angivna



fall, även begränsningar i den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Av 2 kap. 1 § OSL följer att förbud mot att röja eller utnyttja en uppgift enligt offentlighets- och sekretesslagen eller enligt lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till gäller för myndigheter. Ett sådant förbud gäller också för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet

1. på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten
2. på grund av tjänsteplikt eller
3. på annan liknande grund.

Med begreppet myndighet avses organ som ingår i den offentlighetsrättsliga statliga och kommunala organisationen, inklusive regeringen och domstolarna. Enligt 2 kap. 2 § OSL ska riksdagen och beslutande kommunala församlingar vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter.

En person som omfattas av förbudet i 2 kap. 1 § OSL är skyldig att iaktta sekretess även efter det att han eller hon har lämnat sin befattning. Detta gäller oavsett om personen avgår med pension eller övergår till annan allmän eller enskild tjänst (Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar, s. 2:1:5).

### 8.3.2 Närmare om innebörden av begreppet sekretess

Av 8 kap. 1 § OSL följer att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt denna lag inte får röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i denna lag eller i lag eller förordning som denna lag hänvisar till. Om det gäller förbud mot att röja en uppgift får den enligt 7 kap. 1 § OSL inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet för vilken den är sekretessreglerad.

I 15 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Den grundläggande bestämmelsen om utrikessekretess finns i 15 kap. 1 § OSL. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör en annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i en annan stat eller en statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs.

Av 15 kap. 6 § första stycket OSL framgår att den tystnadsplikt som följer av utrikessekretessen i 1 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller på annat sätt skada landet allvarligt.

Försvarssekretess regleras i 15 kap. 2 § OSL. Av bestämmelsen följer att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt

rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter råder endast i starkt begränsad omfattning på försvarssekretessens område (15 kap. 6 § tredje stycket OSL). I vilka fall rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är utesluten framgår direkt av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

### **8.3.3 Förordnande om undantag från sekretess och sekretessförbehåll**

Riksdagen får enligt 10 kap. 8 § första stycket OSL när det är fråga om uppgifter hos riksdagen eller dess myndigheter för ett särskilt fall besluta om undantag från sekretess, om det är motiverat av synnerliga skäl. När det gäller uppgifter hos riksdagen själv prövar det organ hos vilken uppgiften förekommer frågan om undantag från sekretess (Lenberg m.fl. s. 10:8:1). Det innebär att ett utskott förordnar om undantag från sekretessen i fråga om uppgifter hos utskottet och talmannen när det gäller uppgifter hos kammarkansliet (se bet. 1979/80:KU37 s. 38).

Enligt 10 kap. 9 § första stycket OSL får riksdagen förena sådana beslut som anges i 8 § första stycket med villkor att förbehåll som inskränker en enskild mottagares rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den ska göras vid utlämnande av uppgiften. Ett förbehåll innebär att mottagaren av uppgifterna inte fritt får använda sig av dem och att det genom förbehållet uppstår en tystnadsplikt (Lenberg m.fl. s. 10:9:1). Om den som förbehållet riktar sig mot inte följer villkoren i förbehållet kan ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken komma i fråga.

I 10 kap. 9 § andra stycket OSL påminns om att den tystnadsplikt som uppkommer genom ett förbehåll enligt första stycket inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Sedan 2013 har konstitutionsutskottet vid ett tiotal tillfällen beslutat att lämna ut vissa handlingar med förbehåll enligt 10 kap. 9 § OSL. Det har gällt i följande sju granskningsärenden:

- Regeringens agerande i samband med Transportstyrelsens it-upphandling (våren 2018)
- Fråga om den tidigare regeringens agerande avseende samförståndsavtal med Nato om världlandsstöd m.m. (våren 2016)
- Information till och överläggning med Utrikesnämnden med förbehåll (hösten 2015)
- Regeringens styrning av Vattenfall i frågan om nya kolgruvor i Brandenburg, Tyskland (våren 2015)
- Regeringens hantering av Vattenfall AB:s förvärv av Nuon (våren 2014)
- Regeringens agerande i fråga om militärt samarbete med Saudiarabien (våren 2013)

- Regeringens hantering av besparingar inom försvarets materielförsörjning (våren 2013).

De som har fått ta del av handlingarna med detta förbehåll har främst varit tidigare statsråd och statssekreterare, men också bl.a. en tidigare styrelseordförande i Vattenfall AB. I ett fall med ett tidigare statsråd framgick det av utskottets beslut att förbehållet inte hindrade att uppgifter ur handlingarna fördes vidare till tjänstemän i Regeringskansliet.

### 8.3.4 Särskilda bestämmelser om sekretess i riksdagen

Av 41 kap. 1 § första stycket OSL framgår att för uppgift om vad som har förekommit vid ett sammanträde med riksdagens kammare tillämpas sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar. Föreskrifter om när riksdagens kammare kan sammanträda inom stängda dörrar finns i 6 kap. 7 § RO. Paragrafen behandlas närmare nedan i avsnittet 8.3.5 Särskilda regler för riksdagens ledamöter.

För de uppgifter som förekommit vid ett sammanträde inom stängda dörrar och som har tagits in i kammarens protokoll gäller sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen endast om sekretess för uppgifterna följer av 15 kap. OSL (41 kap. 1 § andra stycket OSL).

I fråga om uppgifter som har tagits in i andra protokoll hos riksdagen än kammarprotokoll eller beslut gäller sekretess endast om sekretess för uppgifterna följer av 15 kap. eller 19 kap. 7 § OSL (fackliga stridsåtgärder inom den offentliga sektorn). Med beslut avses betänkanden, yttranden, skrivelser och liknande handlingar från utskott och andra riksdagsorgan (Lenberg m.fl., s. 41:1:1). I samband med en utvärdering av EU-frågornas behandling i riksdagen 1996 utvidgades möjligheterna till sekretessbeläggning genom att sekretess kan gälla för uppgifter i EU-nämndens nedtecknade yttranden från överläggningar med regeringen enligt tilläggsbestämmelse 7.15.5 RO även i fråga om uppgifter som avses i 16 kap. OSL, dvs. uppgifter som angår rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik (bet. 1996/97:KU2).

När det gäller andra uppgifter hos riksdagen än de ovannämnda gäller sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen utan inskränkning (se dock särskilda regler för riksdagens ledamöter nedan).

I offentlighets- och sekretesslagen finns även bestämmelser om överföring av sekretess (41 kap. 3 och 4 §§). Om riksdagen får en sekretessreglerad uppgift från regeringen, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos riksdagen. Det framgår vidare att om riksdagen får en sekretessreglerad uppgift från en myndighet för att pröva om den ska lämnas ut, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos riksdagen.

### 8.3.5 Särskilda regler för riksdagens ledamöter

Offentlighets- och sekretesslagens förbud mot att avslöja en uppgift som omfattas av sekretess gäller som redovisats tidigare även för riksdagens del. För utlämnande av en allmän handling hos ett utskott eller EU-nämnden gäller alltså bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

När det gäller riksdagens ledamöter följer det av 41 kap. 2 § första stycket OSL att lagens bestämmelser om förbud mot att röja en uppgift eller i övrigt utnyttja den utanför den verksamhet för vilken den är sekretessreglerad inte gäller för riksdagens ledamöter om det är fråga om uppgifter som de har tagit emot under utförandet av sina uppdrag. Både handlingssekretess och tystnadsplikt enligt offentlighets- och sekretesslagen gäller dock för riksdagens tjänstemän. Vissa bestämmelser om tystnadsplikt för riksdagsledamöter finns emellertid i 10 kap. 12 § RF och i 6 kap. 8 § och 7 kap. 20 § RO.

I 10 kap. 12 § RF regleras tystnadsplikt i Utrikesnämnden. Ordföranden i nämnden kan besluta om tystnadsplikt för en ledamot av nämnden och den som i övrigt är knuten till nämnden, t.ex. som suppleant eller tjänsteman.

En övergripande bestämmelse om sammanträden i kammaren finns i regeringsformen. Enligt 4 kap. 9 § RF ska sammanträden i kammaren vara offentliga. Av bestämmelsen framgår dock att ett sammanträde kan hållas inom stängda dörrar enligt bestämmelserna i riksdagsordningen.

I 6 kap. 7 och 8 §§ RO finns närmare bestämmelser om offentlighet vid sammanträden i kammaren och tystnadsplikt. Av 6 kap. 7 § andra stycket RO följer att kammaren får besluta att ett sammanträde ska hållas inom stängda dörrar, om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Om regeringen vid ett sammanträde ska lämna information till riksdagen, får även regeringen besluta om stängda dörrar på de grunder som anges i andra stycket (6 kap. 7 § tredje stycket RO).

Beslut om att ett sammanträde ska vara slutet kan således fattas dels av kammaren, dels av regeringen, när denna avser att lämna ett muntligt meddelande till riksdagen genom en minister vid sammanträdet (jfr prop. 1973:90 s. 520). Ett förordnande om stängda dörrar kan avse en del av ett sammanträde. Av 6 kap. 8 § RO följer att en ledamot inte obehörigen får röja vad som har framkommit vid ett sammanträde i kammaren som hållits inom stängda dörrar. Kammaren får besluta att i ett särskilt fall helt eller delvis upphäva tystnadsplikten.

Utskotten och EU-nämnden ska som huvudregel sammanträda inom stängda dörrar (7 kap. 16 § första stycket RO). Av 7 kap. 16 § andra stycket RO följer att utskotten och EU-nämnden får medge att även någon annan än en ledamot, en suppleant eller en tjänsteman i utskottet eller EU-nämnden får närvara vid ett sammanträde inom stängda dörrar. För EU-nämnden och för överläggningar i utskott i EU-frågor enligt 12 § krävs inget beslut för att ett statsråd eller en tjänsteman som åtföljer statsrådet ska få närvara.

Den gällande bestämmelsen i riksdagsordningen om tystnadsplikt i utskottet och EU-nämnden är 7 kap. 20 § (det är denna bestämmelse som nedan föreslås tillämpas också på krigsdelegationens förberedande verksamhet):

En ledamot eller en suppleant i ett utskott eller EU-nämnden får inte obehörigen röja vad som enligt beslut av regeringen, utskottet eller EU-nämnden ska omfattas av sekretess till skydd för rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl som rör förhållandet till en främmande stat eller en mellanfolklig organisation.

Den sekretess som följer av bestämmelserna i riksdagsordningen och som anger tystnadsplikten för riksdagsledamöterna gäller i princip av hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Inskränkningar i rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter när det gäller dessa tystnadsplikter regleras i 44 kap. 1 § OSL. Enligt paragrafen har den tystnadsplikt som följer av ett beslut om ovillkorlig tystnadsplikt i Utrikesnämnden företräde framför meddelarfriheten. Den tystnadsplikt som kan följa av 6 kap. 8 § och 7 kap. 20 § RO har enligt samma paragraf också företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter om det är fråga om uppgifter vilkas röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller på annat sätt skada landet allvarligt.

### 8.3.6 Brott mot tystnadsplikten

Av 20 kap. 3 § första stycket brottsbalken framgår att om någon röjer en uppgift som han eller hon är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller olovligen utnyttjar en sådan hemlighet, döms, om inte gärningen på annat sätt är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt 20 kap. 3 § andra stycket brottsbalken döms den som av oaktsamhet begår en gärning som avses i första stycket till böter. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar.

## 8.4 Tillkomsten av nuvarande bestämmelser om tystnadsplikt i riksdagsordningen

### 8.4.1 Lydelsen fram till 2014

I den ursprungliga lydelsen av 1866 års riksdagsordning fanns inga bestämmelser om tystnadsplikt för vare sig ledamöter eller andra i riksdagen. I samband med grundlagsändringar 1937 infördes vissa bestämmelser med sådan innebörd i riksdagsordningen, som då hade ställning som grundlag.

Beträffande kammaren föreskrevs, när det gällde fall då regeringen muntligen hade tagit upp någon fråga i kammaren som angick rikets förhållande till främmande makt eller annat ärende av större allmänt intresse, att regeringen

fick ”bestämma att i fall, som här avses, kamrarnas sammanträden skola hållas inom lyckta dörrar”. Bestämmelsen ansågs innebära en föreskrift om tystnadsplikt för den som närvarade vid sammanträdet i fråga om vad som avhandlats där (se SOU 1944:69 s. 410 f. och Lavin, Om offentliga funktionärers tystnadsplikt, 1975, s. 22 f.). Det infördes också bestämmelser om tystnadsplikt i utrikesutskottet, som inrättades i och med dessa ändringar. Även för ledamöterna i konstitutionsutskottet skulle det gälla en bestämmelse om tystnadsplikt.

Det dröjde till enkammarriksdagens införande i början av 1970-talet innan en gemensam bestämmelse om tystnadsplikt för alla utskott tillkom. I förarbetena till den ordningen anfördes att bestämmelser om tystnadsplikt kunde krävas också i andra utskott än utrikesutskottet och konstitutionsutskottet, t.ex. i utskott som handlade försvarsärenden (SOU 1969:62 s. 110 f. och SOU 1963:17 s. 123). Grundlagberedningen anförde att ledamöter, suppleanter och tjänstemän bör lämna en försäkran om att iaktta tystnadsplikt, men föreskrifter om det kunde ges i arbetsordning (SOU 1969:62 s. 111). Bakgrunden till det uttalandet torde vara att Författningsutredningen sex år tidigare hade föreslagit att det i en tilläggsbestämmelse skulle anges att en försäkran om att iaktta tystnadsplikt skulle lämnas (SOU 1963:16 s. 88 och SOU 1963:18 s. 123).

I samband med inrättandet av EU-nämnden 1995 infördes en bestämmelse om tystnadsplikt för nämnden. Ett skäl för att tystnadsplikt borde kunna beslutas i EU-nämnden var att samrådet skulle kunna präglas av förtrolighet och att ingen bindning som kan skada den nödvändiga flexibiliteten i förhandlingarna ska kunna uppkomma i känsliga förhandlingsskeden (bet. 1994/95:KU22).

Bestämmelserna om tystnadsplikt i ett utskott, EU-nämnden och kammaren bestod till sin principiella innebörd fram till 2014 års översyn av riksdagsordningen.

Fram t.o.m. den 1 september 2014 reglerades tystnadsplikt i kammaren i 2 kap. 4 § andra stycket RO och hade följande lydelse:

En ledamot eller tjänsteman i riksdagen får inte obehörigen röja vad som har förekommit vid ett sammanträde inom stängda dörrar. Riksdagen får dock besluta att i ett särskilt fall helt eller delvis upphäva tystnadsplikten.

Enligt motiven till bestämmelsen skulle syftet med ett beslut att hålla ett sammanträde inom stängda dörrar gå förlorat om de närvarande fritt fick berätta för utomstående vad som hade förekommit vid sammanträdet, och utgångspunkten borde därför vara att tystnadsplikt skulle iakttas (prop. 1973:90 s. 521). Det vore emellertid olämpligt om tystnadsplikten obetingat knöts till ett i förväg givet förordnande om sammanträde inom stängda dörrar. Den skulle därigenom kunna komma att omfatta uppgifter och yttranden vilkas hemlighållande inte krävdes av syftet med förordnandet. Denna konsekvens undveks genom att riksdagen i efterhand kunde förklara att en viss del av det som hade förekommit under det hemliga sammanträdet – eller rentav förhandlingen i sin helhet – inte skulle underkastas tystnadsplikt. Denna befogenhet

att upphäva tystnadsplikten skulle gälla oavsett om det var regeringen eller riksdagen som hade beslutat om stängda dörrar.

I motiven framhölls att bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren avsåg de personer som hade närvarat vid sammanträdet (prop. 1973:90 s. 520). Skyldigheten att iaktta tystnad gällde inte sådana meddelanden som kunde anses behöriga (s. 521). Med detta avsågs framför allt underrättelser till riksdagsledamöter som inte var närvarande vid det hemliga sammanträdet. I gengäld gällde tystnadsplikten också för en ledamot och en tjänsteman i riksdagen som i andra hand hade fått del av uppgifter, lämnade vid ett slutet sammanträde.

Tystnadsplikt i ett utskott och EU-nämnden reglerades i varsin likalydande bestämmelse i riksdagsordningen (4 kap. 17 § och 10 kap. 12 § RO). Bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott hade följande lydelse:

En ledamot, en suppleant eller en tjänsteman i ett utskott får inte obehörigen röja vad som enligt beslut av regeringen eller utskottet skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl som betingas av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

I motiven till bestämmelsen sägs inget närmare om tystnadspliktens innebörd och om begreppet obehörigen (prop. 1973:90 s. 552). I doktrinen har bl.a. framhållits att tystnadsplikten innebär förbud mot att röja en uppgift som ska hållas hemlig, vare sig det sker muntligt, genom att en allmän handling lämnas ut eller på annat sätt (Holmberg m.fl., Grundlagarna, tredje upplagan, 2012, s. 797). Den innebär endast förbud mot obehörigt röjande och viker därmed bl.a. för vittnesplikten. Det har även framhållits att tystnadsplikten inte torde hindra att informationen lämnas till en ledamot eller en behörig tjänsteman som inte var närvarande vid ett utskottssammanträde när uppgiften lämnades. Även för dem gäller i så fall tystnadsplikten.

Sekretessen i riksdagens arbete behandlades i motiven till 1980 års sekretesslag (prop. 1979/80:2, Del A, s. 295). När det gällde tystnadsplikt för riksdagens ledamöter framhölls att det syntes riktigast att regleringen fick stå kvar i regeringsformen och riksdagsordningen. Som skäl anfördes att när det i undantagsfall föreskrivs tystnadsplikt för riksdagens ledamöter är detta en betydelsefull inskränkning i den offentlighet som präglar riksdagens arbete. Därför borde sådana inskränkningar göras i särskild ordning, dvs. genom ändring i regeringsformen eller riksdagsordningen. Sekretesslagen borde alltså inte gälla för riksdagens ledamöter i den egenskapen.

När det gällde sekretessen för riksdagens tjänstemän framhölls att den i första hand borde regleras i sekretesslagen och att den omständigheten att vissa tjänstemän i riksdagen dessutom kunde komma att bli underkastade tystnadsplikt enligt regeringsformen eller riksdagsordningen inte behövde leda till några praktiska svårigheter.

## 8.4.2 Lydelse 2014–2018

### *Översynskommittén*

Riksdagsstyrelsen beslutade den 26 september 2012 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av talmannen och bestående av ledamöter på gruppledarnivå. Kommitténs uppdrag var att göra en samlad översyn av riksdagsordningen, såväl materiellt som språkligt och lagtekniskt. Kommittén, som antog namnet Kommittén för översyn av riksdagsordningen (Översynskommittén), överlämnade den 28 augusti 2013 betänkandet Översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3) till riksdagsstyrelsen. Kommittén föreslog en ny riksdagsordning. Den föreslagna lagen var främst en redaktionell och språklig omarbetning av den gällande riksdagsordningen i syfte att göra den mer konsekvent och överskådlig samt att anpassa lagtexten till dagens krav på offentlig text, dvs. att den ska vara skriven på ett vårdat, enkelt och begripligt språk. Därutöver föreslogs vissa ändringar i sak. Bland annat föreslogs att bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren skulle utvidgas till att gälla inte enbart tjänstemän i riksdagen utan även andra tjänstemän som närvarar i kammaren. Motsvarande ändring föreslogs i fråga om bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden, som enligt kommitténs förslag skulle ha följande lydelse:

En ledamot, en suppleant eller en tjänsteman får inte obehörigen röja vad som enligt beslut av regeringen, ett utskott eller EU-nämnden ska omfattas av sekretess till skydd för rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl som betingas av förhållandet till en främmande stat eller en mellanfolklig organisation.

Som en konsekvens av den lagtekniska översynen var enligt kommittén de föreslagna ändringarna några av de viktigaste (2012/13:URF3 s. 96). I författningskommentarer till bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren framhölls att ”den nuvarande begränsningen som innebär att tystnadspikten endast rör tjänstemän i riksdagen har ändrats eftersom tjänstemännen numera är anställda i Riksdagsförvaltningen. Den nya bestämmelsen innebär dessutom att tystnadsplikt även omfattade andra tjänstemän än anställda i Riksdagsförvaltningen som närvarat under ett slutet sammanträde med kammaren” (s. 266 f.). I författningskommentaren till bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden – där en motsvarande ändring föreslogs – framhölls att bestämmelsen hade ändrats språkligt utan att någon saklig ändring var avsedd (s. 285).

### *Riksdagsbehandlingen av framställningen Översyn av riksdagsordningen*

I januari 2014 överlämnade riksdagsstyrelsen framställningen Översyn av riksdagsordningen (framst. 2013/14:RS3) till riksdagen med anledning av utredningens förslag. Styrelsen föreslog att bestämmelserna om tystnadsplikt i kammaren, ett utskott och EU-nämnden skulle ändras i enlighet med



Översynskommitténs förslag. Riksdagsstyrelsens framställning innehöll författningskommentarer som i dessa delar helt överensstämde med kommitténs (s. 204 och 221).

Framställningen bereddes av konstitutionsutskottet, som i februari 2014 beslutade att inhämta Lagrådets yttrande över bl.a. de föreslagna bestämmelserna om tystnadsplikt för uppgifter som förekommit i vissa fall vid ett sammanträde med kammaren, ett utskott eller EU-nämnden.

Lagrådet framhöll i sitt yttrande att begreppet ”tjänst” numera i t.ex. regeeringsformen och lagen (1994:260) om offentlig anställning hade ersatts av begreppet ”anställning” och att detta i sin tur inneburit att begreppet ”anställd” ofta används i stället för ”tjänsteman” (utdrag ur protokoll vid Lagrådets sammanträde 2014-03-27). Med hänsyn till att bl.a. ordet ”tjänstemän” också används om privatanställda framstod det enligt Lagrådet som något oklart vad som avsågs med den utvidgning som omtalades i kommentaren till att omfatta andra tjänstemän än anställda i Riksdagsförvaltningen. Lagrådet ansåg att frågan borde belysas ytterligare i det fortsatta beredningsarbetet.

Lagrådet ansåg även att den föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden, till skillnad från vad som angavs i författningskommentaren, innebar en viss utvidgning av tystnadsplikten.

Vidare ansåg Lagrådet att uttrycket ”skäl som betingas av” i bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden var onödigt ålderdomligt och möjligen också en dubblering av ordet ”skäl”. Lagrådet föreslog att uttrycket skulle ersättas med ”skäl som rör” eller ”skäl som avser”.

I sitt ställningstagande konstaterade konstitutionsutskottet att riksdagsstyrelsens avsikt måste vara att vem som än har tillåtits närvara under ett slutet sammanträde med kammaren, eller under ett sammanträde med ett utskott eller EU-nämnden där det har förekommit uppgifter som ska hållas hemliga, ska omfattas av den tystnadsplikt som följer av de aktuella bestämmelserna (bet. 2013/14:KU46 s. 13). Utskottet föreslog därför, mot bakgrund av de synpunkter som Lagrådet hade framfört, att bestämmelserna skulle utformas så att ingen som har närvarat vid sammanträdet obehörigen får röja uppgifterna i fråga. Utskottet föreslog också en språklig modernisering av uttrycket ”skäl som betingas av”. Slutligen konstaterade utskottet, i likhet med Lagrådet, att den föreslagna 7 kap. 20 § innebar en viss utvidgning av tystnadsplikten. Kammaren beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2013/14:351–352). Den nya riksdagsordningen trädde i kraft den 1 september 2014.

### 8.4.3 Problem med formuleringen av bestämmelsen från 2014

I en kommentar till riksdagsordningen anfördes att det med formuleringen av bestämmelsen om tystnadsplikt i den nya riksdagsordningen är svårt att se att information längre får lämnas vidare till ledamöter och anställda som inte varit närvarande vid det utskottssammanträde då uppgiften lämnas (Holmberg m.fl. Grundlagarna [1 jan. 2015 Zeteo] kommentaren till 7 kap. 20 §).

Konstitutionsutskottet beslutade vid ett sammanträde i december 2015 att ge en utredare i uppdrag att genomföra en översyn av riksdagsordningens bestämmelse om tystnadsplikt i utskotten och EU-nämnden och att föreslå de lagändringar som bedömdes nödvändiga. Utgångspunkten för uppdraget var att den aktuella bestämmelsen skulle anpassas till de arbetsformer som används i utskotten och EU-nämnden. Utredaren skulle även överväga hur den krets som omfattas av bestämmelsen skulle avgränsas.

Vid konstitutionsutskottets sammanträde den 16 juni 2016 redovisade utredaren sitt uppdrag och överlämnade rapporten Översyn av bestämmelserna om tystnadsplikt i riksdagen. Konstitutionsutskottet beslutade vid sammanträdet att ge utskottets kansli i uppdrag att remittera utredningsförslaget. Samma dag sändes rapporten på remiss till Riksdagens ombudsmän (JO), Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall och Justitiekanslern.

Med anledning av synpunkter från remissinstanserna arbetade konstitutionsutskottet vidare med utredarens förslag och tog fram en lagrådsremiss. Konstitutionsutskottet beslutade i november 2017 att inhämta Lagrådets yttrande. Lagrådet lämnade förslagen utan erinran.

Konstitutionsutskottet lämnade, med stöd av sin initiativrätt, ett förslag till ändring av riksdagsordningens bestämmelse om tystnadsplikt (bet. 2017/18:KU7). I det följande redovisas utskottets överväganden. Eftersom förslaget nedan om att den gällande bestämmelsen ska gälla också för krigsdelegationen är övervägandena av särskilt intresse.

#### **8.4.4 Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU7 Tystnadsplikt i riksdagen**

##### *Behov av att ändra nuvarande bestämmelser i riksdagsordningen om tystnadsplikt*

När det gäller riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt konstaterade konstitutionsutskottet inledningsvis att bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden tillämpas relativt sällan och att under den dåvarande mandatperioden, dvs. från 2014 till 2018, hade beslut om tystnadsplikt fattats av försvarsutskottet, justitieutskottet, konstitutionsutskottet, näringsutskottet, trafikutskottet och utrikesutskottet. Bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren tillämpades senast 1945.

I konstitutionsutskottet hanteras uppgifter som omfattas av tystnadsplikt framför allt i samband med utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Sådana uppgifter kan lämnas i muntlig form i anslutning till utfrågningar, men det förekommer även att handlingar som har begärts in av utskottet innehåller uppgifter som omfattas av tystnadsplikt. Handlingar som innehåller uppgifter som omfattas av tystnadsplikt är tillgängliga för konstitutionsutskottets ledamöter, suppleanter och behöriga tjänstemän även vid andra sammanträden än det då beslut om tystnadsplikt fattades och vid sidan av utskottets sammanträden. Dessa handlingar förvaras på utskottets kansli. Övriga utskott har beslutat om tystnadsplikt vid ett

enstaka tillfälle, och de uppgifter som omfattats av tystnadsplikt har i regel lämnats i muntlig form vid ett utskottssammanträde.

Utformningen av bestämmelserna i riksdagsordningen om tystnadsplikt in-  
nebar – till skillnad mot vad som gällde tidigare – bl.a. att de riksdagsledamö-  
ter som inte har närvarat vid det sammanträde då ett utskott eller EU-nämnden  
beslutat om tystnadsplikt respektive kammaren beslutat om stängda dörrar inte  
omfattas av tystnadsplikten. För att dessa ledamöter ska omfattas av tystnads-  
plikten krävs ett nytt beslut där personerna i fråga är närvarande.

Konstitutionsutskottet ansåg att problemet med den nuvarande utform-  
ningen av riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt är att de riks-  
dagsledamöter som inte har deltagit i ett sammanträde men vid ett senare till-  
fälle tar del av den aktuella uppgiften inte blir bundna av tystnadsplikten. När  
det gäller utformningen av riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt  
betonade utskottet att en utgångspunkt måste vara att anpassa bestämmelserna  
till riksdagens arbetsformer. Samtidigt är det givetvis viktigt att det går att för-  
utse vilka som omfattas av tystnadsplikten, anförde utskottet. Bakgrunden till  
att utskottet uttalade sig om vikten av att kunna förutse vem som omfattas av  
tystnadsplikten var att utredaren hade föreslagit att bestämmelsen om tystnads-  
plikt skulle ändras på så sätt att tystnadsplikten skulle avse de uppgifter som  
hade angetts i ett beslut om tystnadsplikt, utan att det skulle anges vilka som  
omfattas av tystnadsplikten. Detta förslag möttes av invändningar under re-  
missomgången, och konstitutionsutskottet lade fram ett annat förslag.

*Vem eller vilka bör omfattas av riksdagsordningens bestämmelser om  
tystnadsplikt?*

#### **Riksdagens ledamöter**

När det gäller avgränsningen av den personkrets som bör omfattas av riksdags-  
ordningens bestämmelser om tystnadsplikt noterade utskottet inledningsvis att  
tystnadsplikt för riksdagens ledamöter enbart regleras i riksdagsordningen  
(med undantag för den reglering som finns i regeringsformen och som rör de  
riksdagsledamöter som sitter i Utrikesnämnden). Som skäl har i förarbetena  
framhållits att när det i undantagsfall föreskrivs tystnadsplikt för riksdagens  
ledamöter är detta en betydelsefull inskränkning i den offentlighet som präglar  
riksdagens arbete, och därför bör sådana inskränkningar göras i särskild ord-  
ning, dvs. genom ändring i riksdagsordningen.

Som har redovisats ovan behövde den dåvarande bestämmelsen om tyst-  
nadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden ändras så att tystnadsplikten även gäl-  
ler för de ledamöter och suppleanter i utskottet eller nämnden som inte har  
närvarat vid det sammanträde då utskottet eller EU-nämnden beslutat om tyst-  
nadsplikt.

Det torde ligga i sakens natur att en ledamot kan behöva diskutera ställ-  
ningstaganden och förhållanden inom utskottet eller nämnden med sin partile-  
dare eller gruppledare i riksdagen (jfr bl.a. Stjernquist, Samhälle och Riksdag  
del IV – Riksdagens arbete och arbetsformer, 1966, s. 349). En sådan

diskussion torde enligt utskottet många gånger kunna föras utan att uppgifter som omfattas av tystnadsplikt behöver lämnas. Om det trots allt bedöms nödvändigt kan det fortfarande inte anses vara fråga om ett obehörigt röjande. Nödvändig avstämning med partiledare eller gruppleddare är etablerad praxis i riksdagsarbetet och får anses vara en förutsättning för ett fungerande arbete i riksdagen. Den begränsade grupp som på detta sätt kan komma att ta del av uppgifter som omfattas av ett beslut om tystnadsplikt får förutsättas hantera uppgifterna med den varsamhet som krävs.

När det gäller bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren noterade utskottet att det var länge sedan ett sammanträde i kammaren hölls inom stängda dörrar. Tystnadsplikten i fråga om uppgifter som har lämnats vid ett sådant sammanträde är annorlunda konstruerad än den som gäller för ett utskott eller EU-nämnden. Tystnadsplikten i kammaren gäller så snart ett kammarsammanträde hållits inom stängda dörrar, om inte kammaren upphäver tystnadsplikten. Samtidigt konstaterade utskottet att även bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren är begränsad till de riksdagsledamöter som har närvarat vid sammanträdet. De problem som fanns när det gällde bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden gjorde sig även gällande i fråga om vad som framkommit vid ett sammanträde i kammaren som hållits inom stängda dörrar. Det kan även ligga ett värde i att de bestämmelser i riksdagsordningen som reglerar tystnadsplikt ges en så likartad utformning som möjligt. Därutöver kan omotiverade skillnader vålla osäkerhet i tillämpningen, och detta skulle kunna visa sig i fråga om behörigheten att lämna uppgifter vidare.

### Övriga personer

Närvarande vid ett sammanträde i ett utskott eller EU-nämnden är även anställda i Riksdagsförvaltningen med placering i utskottets eller nämndens kansli. Vid ett sådant sammanträde kan det i undantagsfall även närvara protokollsnotarier som är anställda i Riksdagsförvaltningen och med placering i annan del av förvaltningen. Även statsråd och tjänstemän i Regeringskansliet eller i en myndighet kan närvara vid ett sammanträde i ett utskott eller EU-nämnden. Ofta är de inbjudna för att lämna information.

Utskottet konstaterade att dessa personkretsar redan omfattas av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om tystnadsplikt och att bestämmelserna i den lagen är mer vittgående än riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt. Dessa personer har alltså en mer omfattande tystnadsplikt än ledamöterna i riksdagen.

Den dittillsvarande regleringen i riksdagsordningen innebar en dubbelreglering för tjänstemän. I tidigare lydelse av bestämmelsen framgick detta uttryckligen genom att dessa tjänstemän omnämndes. Utskottet ansåg att den redovisade dubbelregleringen för tjänstemän i Riksdagsförvaltningen och andra offentligtanställda är svår att motivera. Enligt utskottet bör inte de personer som redan omfattas av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser även ingå i den personkrets som anges i riksdagsordningen.

I undantagsfall kan även andra än de som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen närvara vid ett sammanträde i ett utskott eller EU-nämnden. I den rapport som utskottet beställt nämns andra enskilda. Med detta torde avses att det vid enstaka tillfällen har hänt att konstitutionsutskottet bjudit in ett tidigare statsråd eller en privatanställd till en utfrågning i anslutning till utskottets granskningar av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I undantagsfall kan det hända att en person från denna personkrets inför en utfrågning i konstitutionsutskottet behöver ta del av uppgifter som omfattas av sekretess.

I denna del konstaterade utskottet att den redovisade situationen är ovanlig och att den krets som kan komma i fråga är svår att definiera i en bestämmelse om tystnadsplikt. Därtill kommer att ett utskott redan med gällande reglering med stöd av offentlighets- och sekretesslagen kan besluta att en person ska få ta del av uppgifter med förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Ett sådant förbehåll innebär att mottagaren av uppgifterna inte fritt får använda sig av dem, och genom förbehållet uppstår en tystnadsplikt. Sammantaget ansåg utskottet att den redovisade personkretsen inte ska anges i riksdagsordningens bestämmelse om tystnadsplikt.

Närvarande vid ett sammanträde i kammaren är, förutom riksdagsledamöter, även personer med anställning eller uppdrag hos Riksdagsförvaltningen. Ibland kan även statsråd och tjänstemän i Regeringskansliet närvara vid ett sådant sammanträde. Dessa personer omfattas redan av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Även i denna del ansåg utskottet att det är svårt att motivera en dubbelreglering för dessa offentligt anställda personer. Någon annan personkrets bör inte närvara under ett sammanträde i kammaren som hålls inom stängda dörrar.

Slutligen betonade utskottet att det aldrig kan bli aktuellt att låta anställda i partikanslierna, t.ex. politiska sekreterare, ta del av uppgifter som omfattas av tystnadsplikt. Dessa personer är inte anställda i offentlig verksamhet och omfattas därför inte av offentlighets- och sekretesslagen. Därtill kommer att de inte har ett förtroendeuppdrag som kan likställas med riksdagsledamöters uppdrag.

#### **8.4.5 Sammanfattning av konstitutionsutskottets förslag i 2017/18:KU7**

Samttaget ansåg utskottet att bestämmelsen om tystnadsplikt i ett utskott eller EU-nämnden bör utformas på så sätt att personkretsen begränsas till ledamöter och suppleanter i ett utskott eller EU-nämnden. När det gäller bestämmelsen om tystnadsplikt i kammaren bör bestämmelsen utformas på så sätt att personkretsen begränsas till ledamöter. Den redovisade utformningen av bestämmelserna skapar förutsebarhet, och samtidigt anpassas bestämmelserna till riksdagens arbetsformer. Innebörden av förslagen blir en återgång till vad som gällde för riksdagsledamöter fram till de senaste ändringarna av bestämmelserna.

Riksdagsordningens bestämmelse om tystnadsplikt i ett utskott och EU-nämnden (7 kap. 20 §) borde enligt konstitutionsutskottet ändras bl.a. genom att tystnadsplikten i ett utskott eller EU-nämnden inte längre skulle kopplas till de som närvarat vid ett sammanträde i utskottet eller nämnden.

Med den föreslagna ändringen utvidgades bestämmelsens tillämpningsområde på så sätt att även de ledamöter och suppleanter i ett utskott eller EU-nämnden som inte har närvarat vid sammanträdet omfattas av tystnadsplikten. Härigenom kan dessa ledamöter ta del av de uppgifter som omfattas av tystnadsplikten. En ledamot i ett utskott eller EU-nämnden som närvarat vid sammanträdet får delge en uppgift som omfattas av tystnadsplikt till en ledamot eller en suppleant i utskottet eller nämnden som inte har närvarat vid sammanträdet.

De föreslagna ändringarna innebär vidare att övriga personer som kan komma att närvara vid ett sammanträde i ett utskott eller EU-nämnden inte längre skulle omfattas av bestämmelsen. Dessa är, utom i undantagsfall, normalt sett anställda i offentlig verksamhet och omfattas redan av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. I de undantagsfall där någon som inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagen behöver ta del av uppgifter som omfattas av sekretess kan ett utskott med stöd av offentlighets- och sekretesslagen besluta att personen i fråga ska få ta del av uppgifter med förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den.

Kammaren ställde sig bakom konstitutionsutskottets förslag, och ändringarna i riksdagsordningen trädde i kraft den 1 juli 2018.

## 8.5 Krigsdelegationens förberedande verksamhet

En mer allmän beskrivning av krigsdelegationen och de bestämmelser som gäller för den finns i avsnitt 7 ovan om vice talmän som vice ordförande i delegationen. Här är det mer begränsade aspekter av regleringen av krigsdelegationen som är av intresse.

Det kan konstateras att det inte finns några möjligheter att med stöd av riksdagsordningen förordna om tystnadsplikt för ledamöter inom ramen för krigsdelegationens förberedande verksamhet, till skillnad från vad som gäller för utskotten och EU-nämnden. Vissa bestämmelser om utskottens arbete är tillämpliga på krigsdelegationen när den inte har trätt i riksdagens ställe. Bestämmelserna innebär följande:

- Krigsdelegationen ska sammanträda inom stängda dörrar. Krigsdelegationen får medge att även någon annan än en ledamot eller en tjänsteman i krigsdelegationen får närvara vid ett sammanträde inom stängda dörrar. (7 kap. 16 §)
- En kallelse ska skickas till samtliga ledamöter. Kallelsen bör anslås senast kl. 18.00 dagen före sammanträdet. (7.15.1 andra stycket)
- Endast om krigsdelegationen har fattat ett enhälligt beslut i förväg, får krigsdelegationen sammanträda under arbetsplenum eller val i kammaren.

I övrigt får ett sammanträde med krigsdelegationen äga rum samtidigt som kammaren sammanträder. (7.15.3)

- Protokoll ska föras vid sammanträden i krigsdelegationen. (7.15.4)

Det förekommer att krigsdelegationen får information från myndigheter om vissa frågor vid sina sammanträden. Mot bakgrund av krigsdelegationens roll är det rimligt att anta att informationen kan röra rikets säkerhet eller förhållandet till en främmande stat eller en mellanfolklig organisation.

När det gäller politiska sekreterare har det såvitt kunnat utrönas aldrig varit aktuellt att de skulle få närvara vid krigsdelegationens sammanträden. Däremot har de involverats i delegationens övningsverksamhet vid sidan av de formella sammanträdena.

## 8.6 Utredning om vissa frågor inom regelverket om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter

Riksdagsstyrelsen beslutade den 10 juni 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga vissa frågor inom regelverket om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Utredaren ska bl.a. se över frågor om tystnadsplikt för partikanslianställda och om säkerhetsprövning och placering i säkerhetsklass av dessa.

I direktiven anförs att i den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) som trädde i kraft den 1 april 2019 infördes en bestämmelse om tystnadsplikt för den som på grund av anställning eller på annat sätt deltar eller har deltagit i säkerhetskänslig verksamhet enligt den lagen (5 kap. 2 § första stycket). Den som har deltagit i säkerhetskänslig verksamhet får således inte obehörigen föra vidare eller på annat sätt utnyttja uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som Sverige i förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation har åtagit sig att skydda. I paragrafens andra stycke finns en upplysning om att i det allmännas verksamhet gäller i stället bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen om tystnadsplikt i första stycket är inte tillämplig för riksdagen och dess myndigheter men bedöms gälla t.ex. för de enskilda leverantörer som Riksdagsförvaltningen har ingått säkerhetsskyddsavtal med. Det framgår inte av förarbetena om bestämmelsen gäller för anställda vid partikanslierna, och frågan har inte heller prövats rättsligt.

Utredaren ska analysera om och i vilken utsträckning anställda vid partikanslierna omfattas av 5 kap. 2 § första stycket i den nya säkerhetsskyddslagen. Utredaren ska vidare överväga om säkerhetsprövning och placering i säkerhetsklass av anställda vid partikanslierna bör regleras i lag eller om det även fortsättningsvis är lämpligare med en överenskommelse. Vidare ska utredaren, med beaktande av 2019 års riksdagsöversyns överväganden och slutsatser, föreslå de ändringar som bedöms nödvändiga i lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter eller i riksdagsstyrelsens föreskrift om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och

partikanslierna för att säkerställa skyddet för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Utredaren ska lämna erforderliga författningsförslag. Utredaren ska även samråda med partigruppernas kanslier där de berörs. Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2021.

## 8.7 Överväganden

Det kan konstateras att det med nuvarande regler inte finns några möjligheter att med stöd av riksdagsordningen förordna om tystnadsplikt för ledamöter inom ramen för krigsdelegationens förberedande verksamhet. Däremot finns det sådana möjligheter när det gäller utskotten och EU-nämnden.

Krigsdelegationens förberedande verksamhet är mer sluten än utskotten. Till exempel finns det ingen möjlighet att i den förberedande verksamheten hålla öppna sammanträden för att inhämta information. Utskotten kan däremot anordna offentliga utfrågningar.

Från 1937 till 1971 fanns det möjlighet till beslut om tystnadsplikt i utrikesutskottet och konstitutionsutskottet. Med enkammarriksdagen 1971 utsträcktes möjligheten till tystnadsplikt till samtliga utskott. När EU-nämnden inrättades 1995 kom samma bestämmelser att gälla där.

Det har på senare år blivit viss ökad aktivitet när det gäller krigsdelegationens förberedande verksamhet. Man ska alltid vara varsam med att skapa möjligheter att belägga riksdagsledamöter med tystnadsplikt. Det ska dock sägas att det rimligen kan uppstå situationer där det förekommer sekretessreglerade uppgifter i krigsdelegationens förberedande verksamhet i minst lika stor omfattning som det kan göra i utskottens verksamhet. Det kan då finnas skäl till beslut om tystnadsplikt.

Det ska vidare framhållas att en möjlighet till beslut om tystnadsplikt kan innebära att företrädare för myndigheter som informerar delegationen kan vara mer öppenhjärtiga i sina redovisningar. Därmed kan krigsdelegationen få bättre information i sitt förberedande arbete.

Sammantaget finns det alltså starka skäl för att det ska finnas samma möjlighet till tystnadsplikt i krigsdelegationen som i utskotten. För krigsdelegationens förberedande verksamhet bör alltså en möjlighet till beslut om tystnadsplikt skapas. I likhet med vad som gäller för utskotten bör både regeringen och krigsdelegationen kunna fatta sådana beslut.

Beslut som krigsdelegationen fattar om tystnadsplikt kommer att framgå av protokollen från krigsdelegationens sammanträden. Sådana beslut kan omfatta vad som framkommit vid sammanträdet och uppgifter som finns i handlingar som t.ex. regeringen överlämnat. Uppgifterna kan röra övningar med krigsdelegationen som hålls vid sidan av delegationens sammanträden. Det innebär alltså att också uppgifter om övningarna kan bli föremål för beslut om tystnadsplikt.

De förarbetsuttalanden som konstitutionsutskottet gjorde vid den senaste ändringen av bestämmelsen om tystnadsplikt i utskotten (bet. 2017/18:KU7) är en utgångspunkt i denna fråga.



Det innebär att det finns en lösning för en situation där en ledamot önskar en avstämning med en partiledare eller gruppleddare i riksdagen. En sådan diskussion torde många gånger kunna föras utan att uppgifter som omfattas av tystnadsplikt behöver lämnas. Om det trots allt bedöms nödvändigt kan det fortfarande inte anses vara fråga om ett obehörigt röjande. Nödvändig avstämning med partiledare eller gruppleddare är etablerad praxis i riksdagsarbetet och får anses vara en förutsättning för ett fungerande arbete i riksdagen. Den begränsade grupp som på detta sätt kan komma att ta del av uppgifter som omfattas av ett beslut om tystnadsplikt får förutsättas hantera uppgifterna med den varsamhet som krävs. När det gäller krigsdelegationen är dessutom ofta gruppleddare och partiledare ledamöter av delegationen, vilket innebär att frågan om avstämning med en ledamot utanför krigsdelegationen sällan lär uppkomma.

Den föreslagna lagändringen innebär, som för utskotten, att övriga personer som kan komma att närvara vid ett sammanträde i krigsdelegationen inte omfattas av bestämmelsen. Dessa är normalt sett anställda i offentlig verksamhet och omfattas redan av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Det torde vara mycket ovanligt att någon som inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagen behöver ta del av sekretessbelagda uppgifter när det gäller krigsdelegationen. Om det ändå någon gång skulle förekomma kan krigsdelegationen med stöd av offentlighets- och sekretesslagen besluta att personen i fråga ska få ta del av uppgifter med förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den.

En fråga gäller de anställda vid partigruppernas kanslier, här benämnda partikanslier. Konstitutionsutskottet betonade vid den senaste ändringen av bestämmelsen att det aldrig kan bli aktuellt att låta anställda i partikanslierna, t.ex. politiska sekreterare, ta del av uppgifter som omfattas av tystnadsplikt. Dessa personer är inte anställda i offentlig verksamhet och omfattas därför inte av offentlighets- och sekretesslagen. Därtill kommer att de inte har ett förtroendeuppdrag som kan likställas med riksdagsledamöters uppdrag, anförde utskottet. Det finns inte skäl att ändra detta grundläggande synsätt, enligt utskottet.

Detta resonemang om de anställda vid partikanslierna bör således även gälla som en utgångspunkt för krigsdelegationen. Det ska dock sägas, åter igen, att krigsdelegationen, men inte en enskild ledamot, kan med stöd av offentlighets- och sekretesslagen besluta att en person ska få ta del av uppgifter med förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Ett sådant beslut kan alltså fattas av krigsdelegationen när uppgiften lämnas ut. Ett förbehåll innebär att mottagaren av uppgifterna inte fritt får använda sig av dem och att det genom förbehållet uppstår en tystnadsplikt. Om behov skulle uppstå av information till t.ex. partiernas kanslichefer om krigsdelegationens förberedande verksamhet är det alltså möjligt för krigsdelegationen att besluta att lämna ut uppgifter med sekretessförbehåll. Det torde dock inte bli aktuellt annat än i rena undantagsfall.

Riksdagsstyrelsen beslutade i juni 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga vissa frågor inom regelverket om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Utredaren ska bl.a. se över frågor om tystnadsplikt för partikanslianställda och om säkerhetsprövning och placering i säkerhetsklass av dessa. Vidare ska utredaren, med beaktande av 2019 års riksdagsöversyns överväganden och slutsatser, föreslå de ändringar som bedöms nödvändiga i lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter eller i riksdagsstyrelsens föreskrift om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna för att säkerställa skyddet för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Utredaren ska analysera om och i vilken utsträckning anställda vid partikanslierna omfattas av 5 kap. 2 § första stycket i den nya säkerhetsskyddslagen.

2019 års riksdagsöversyn vill framhålla att det är angeläget att säkerhetsskyddslagens tillämpning i krigsdelegationens förberedande verksamhet klargörs. Det finns, som anförts ovan, en möjlighet för krigsdelegationen att besluta att lämna ut uppgifter med sekretessförbehåll. 2019 års riksdagsöversyn förutsätter att utredaren beaktar krigsdelegationens förberedande verksamhet i analysen av om och i vilken utsträckning anställda vid partikanslierna omfattas av 5 kap. 2 § första stycket i den nya säkerhetsskyddslagen.

Den utredning som regeringen förväntas tillsätta om krigsdelegationen kan leda till förnyade överväganden i de frågor som här aktualiserats (bet. 2018/19:KU30 punkt 34, rskr. 2018/19:216).

Det kan hävdas att den föreslagna bestämmelsen är av så stor vikt att den borde skrivas ut explicit och inte bara framgå av en hänvisning till motsvarande bestämmelse för utskotten och EU-nämnden. Denna teknik att hänvisa till vad som gäller för utskotten används dock för de övriga bestämmelser som tillämpas på krigsdelegationen när den inte är i riksdagens ställe och får anses vara etablerad praxis; hänvisningar av detta slag har funnits sedan krigsdelegationen inrättades 1965.

Förslaget innebär en ändring i tilläggsbestämmelse 13.11.2 RO. Vidare föreslås en konsekvensändring i offentlighets- och sekretesslagen.

## 9 Partilösa ledamöters platser i utskotten

### Förslaget i korthet

En riksdagsledamot som lämnar sin partigrupp lämnar därmed också de uppdrag i utskott och andra riksdagsorgan som ledamoten valts till av kammaren i kraft av sin partitillhörighet. De organ som omfattas anges i en tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen.

### 9.1 Direktiven

I utredningens direktiv framhålls att en riksdagsledamot har fått ett förtroendeuppdrag av sina väljare. Det är därför också väljarna som i slutet av valperioden avgör om ledamoten har utfört uppdraget i enlighet med mandatet. Mot den bakgrunden kan riksdagen, enligt bestämmelserna i 4 kap. 11 § RF, inte avsätta en ledamot mot hans eller hennes vilja.

Liknande principer gäller även för uppdrag som ledamoten har valts till av riksdagen. Av 12 kap. 4 § RO följer att den som har valts till ett uppdrag inte får lämna uppdraget utan att riksdagen har medgett det. Ledamöternas uppdrag i utskott (liksom exempelvis platser i EU-nämnden och Valprovsnämnden) fördelas genom val av riksdagen och kan därför inte tas ifrån ledamöterna mot deras vilja, även om de lämnar samarbetet med sin partigrupp för att bli s.k. politiska vildar. Under senare år har det blivit vanligare att ledamöter som lämnar samarbetet med sina partigrupper väljer att behålla sina utskottsplatser, vilket har medfört att utskottens sammansättning inte längre alltid har speglat riksdagens partimässiga sammansättning. En konsekvens av en sådan utveckling skulle i förlängningen kunna vara att berörda partiers möjligheter att bedriva sin politik i utskotten försvåras och att utskottens roll som beredningsorgan till kammaren inte fungerar på avsett sätt. Mot den bakgrunden har frågan uppkommit om riksdagens partigrupper borde ges större möjligheter att förfoga över utskottsplatserna. En sådan diskussion väcker dock viktiga frågor om bl.a. ledamöternas självständighet och ställning i förhållande till väljarna. Utredningen ska därför analysera den nuvarande ordningen i ett konstitutionellt perspektiv och överväga om det är önskvärt och lämpligt med en ordning där partigrupperna ges större möjligheter att förfoga över utskottsplatserna. Utredningen ska också överväga hur en sådan ordning i så fall bör utformas.

### 9.2 Reglering av partier och riksdagsledamöter

Riksdagens ledamöter har fått sitt mandat av väljarna i samband med val. Det är ledamotens ansvar att leva upp till detta förtroende, och i nästa val avgör väljarna om förtroendet ska förnyas. I det nu aktuella sammanhanget kan det särskilt framhållas att nomineringsförfarandet inför val sker inom partierna.

Riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val. Vid sådant val röstar väljarna på ett parti och har möjlighet att lämna en särskild personröst (3 kap. 1 § RF). Riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter (3 kap. 2 § RF). Mandaten fördelas mellan partier som anmält sitt deltagande i valet.

De politiska partiernas verksamhet är i det närmaste helt oreglerad. Anledningen till detta är att principen om åsiktsbildningens frihet har ansetts motivera en stor varsamhet när det gäller att reglera partiernas verksamhet (se bl.a. SOU 2008:125 s. 209).

I 3 kap. 4 § andra stycket RF föreskrivs att endast den som uppfyller villkoren för rösträtt kan vara ledamot av riksdagen eller ersättare för en ledamot. Varje svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i landet och har fyllt 18 år har rösträtt vid val till riksdagen (3 kap. 4 § första stycket RF). Några andra begränsningar i form av valbarhets- och behörighetsvillkor för en riksdagsledamot eller ersättare finns inte.

I 4 kap. 11 § RF finns en bestämmelse om att en riksdagsledamot eller ersättare inte får lämna sitt uppdrag utan att riksdagen medger det. Det finns alltså en medborgerlig skyldighet att kvarstå i uppdraget. Skyldigheten har sin grund i att ledamöterna ska ha möjlighet att fritt och obundet utöva sitt uppdrag. Genom regeringsformens bestämmelse ges riksdagsledamöterna ett skydd mot åtgärder som hindrar dem från att utöva riksdagsuppdraget (SOU 1963:17 s. 313). Deras parti kan inte tvinga dem att avgå.

Motsvarande grundläggande principer gäller även för uppdrag som tilldelas genom val av riksdagen. Enligt 12 kap. 4 § RO får den som har valts till ett uppdrag inom riksdagen således inte lämna uppdraget utan att riksdagen medger det (jfr Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019, Version 3A, JUNO] kommentaren till 4 kap. 11 § RF och 12 kap. 4 § RO). I Törnells Riksdagspraxis, 1996, sägs att föreskriften i riksdagsordningen är en parallell till bestämmelsen i 4 kap. 11 § RF. Ett parti kan alltså inte ta ifrån en ledamot som lämnat partiet hans eller hennes uppdrag inom riksdagen mot ledamotens vilja.

Den som är vald till ett uppdrag som förutsätter ledamotskap av riksdagen ska enligt 12 kap. 13 § RO avgå från uppdraget om han eller hon lämnar riksdagen eller utses till talman eller till statsråd, om inte annat är föreskrivet. (Undantagen avser krigsdelegationen, Europarådet och vissa uppdrag och funktioner som är knutna till talmanskapet.) Någon begäran om entledigande krävs inte. Vederbörande anses obehörig när någon omständighet som nämns i paragrafen har inträffat (Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019], kommentaren till 12 kap. 3 § RO och Törnells, 1996, Riksdagspraxis, s. 89).

I 1 kap. 3 § RO definieras gruppleddare som den särskilda företrädare som en partigrupp, som vid valet till riksdagen har fått minst 4 procent av rösterna i hela riket ska utse för att samråda med talmannen enligt riksdagsordningen.

Det kan nämnas att det i 4 kap. 10 § kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om upphörande av uppdraget för ledamöter i fullmäktige och för ledamöter i en nämnd. Fullmäktige får återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd (eller för samtliga förtroendevalda som fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid, dvs. kommunalråd

m.fl.) vid förändrade majoritetsförhållanden och vid förändringar i nämndorganisationer. Det krävs att majoritetsförhållanden verkligen har ändrats (RÅ 2010 ref. 57).

## 9.3 Val inom riksdagen

### 9.3.1 Proportionella val

Vid val i kammaren som avser två eller fler personer, t.ex. val av utskott och EU-nämnd, får valberedningen lägga fram en gemensam lista (12 kap. 8 § RO). Till grund för konstruktionen med val med en gemensam lista ligger bestämmelsen att valet ska ske med slutna sedlar, om det begärs av minst så många riksdagsledamöter som motsvarar det tal som fås när samtliga röstberättigade ledamöters antal delas med antalet personer valet avser ökat med 1, dvs. vid utskottsval  $349/17 + 1 = 19,39$ , alltså 20 (om kvoten är ett brutet tal ska den avrundas till närmast högre tal). Detta gör att en partigrupp som är berättigad att erhålla plats i ett utskott alltid kan slå vakt om sin rätt genom att begära att valet i stället ska ske med slutna sedlar.

I 12 kap. 8 § RO föreskrivs hur platserna ska fördelas vid val med slutna sedlar. Platserna fördelas proportionellt mellan varje gruppering av riksdagsledamöter som uppträder under gemensam beteckning vid valet (proportionellt val). Uträkningen görs enligt följande (12 kap. 8 § tredje stycket RO):

Platserna fördelas mellan grupperingar genom att en plats i taget tilldelas den gruppering som för varje gång får det högsta jämförelsetalet. Jämförelsetalet är lika med grupperingens röstetal, så länge grupperingen inte har tilldelats någon plats. Därefter beräknas jämförelsetalet genom att grupperingens röstetal delas med det antal platser som grupperingen har tilldelats, ökat med 1. Vid lika jämförelsetal ska avgörandet ske genom lotning.

Detta innebär att när partigruppernas representanter i valberedningen diskuterar en gemensam lista är utgångspunkten de bestämmelser i 8 § som gäller för val med slutna sedlar (Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019], kommentaren till 12 kap. 8 § RO). Dessa bestämmelser bygger på proportionella val enligt heltalsmetoden eller d'Hondts metod. Två eller fler partier kan samverka med varandra genom att gå fram med gemensam partibeteckning (kartellsamverkan). Men valberedningen är inte bunden av bestämmelserna i 8 §. Om den är enig eller om bara en ledamot avviker, kan den komma med ett på annat sätt uppbyggt förslag, som man kan rösta om i kammaren.

Den gemensamma listan upptar alla som ska väljas i den ordning som personerna skulle ha blivit valda om valet hade förrättats med slutna sedlar och alla ledamöterna hade deltagit i valet. Det innebär att man i förväg har gjort en uträkning med tillämpning av 8 § tredje stycket.

Detta innebär att huvudprincipen är att platserna fördelas proportionellt mellan varje gruppering av riksdagsledamöter som uppträder under gemensam beteckning vid valet. I förarbetena betonas vikten av att utskotten och andra

organ avspeglar majoritetsförhållandena i kammaren (SOU 1972:15 s. 291 och prop. 1973:90 s. 570):

Beredningen har fäst avgörande vikt vid att de politiskt relevanta styrkeförhållandena i kammaren så nära som möjligt kommer att avspeglas i varje utskott och annat organ. På grund härav har tanken på en samtidig fördelning av samtliga utskottsplatser fått falla. Beredningen har vidare funnit att d'Hondts metod utan förbindelse med faktiskt kartellförbud är den enda som garanterar att såväl ett parti med absolut majoritet i kammaren som två eller flera samverkande partier med kammarmajoritet kan tillvinna sig majoritet i varje utskott (annat organ).

### 9.3.2 Organ som väljs av riksdagen

För varje valperiod ska riksdagen enligt 7 kap. 2 § RO inom sig välja ett konstitutionsutskott, ett finansutskott och ett skatteutskott samt så många övriga utskott som behövs för riksdagsarbetet. Valet av utskott gäller riksdagens valperiod. I en tilläggsbestämmelse (7.2.1 RO) anges de 15 utskott som riksdagen ska välja. Riksdagen kan även under valperioden välja utskott för längst den tid som återstår av valperioden. Riksdagen väljer också en EU-nämnd.

Riksdagen väljer också följande organ i vilka det ingår eller kan ingå ledamöter:

- riksdagsstyrelsen (endast talmannen och riksdagsledamöter)
- riksdagens råd för Riksrevisionen (endast riksdagsledamöter)
- valberedningen (endast riksdagsledamöter)
- Riksbankens fullmäktige
- Utrikesnämnden (endast talmannen, riksdagsledamöter och statsråd)
- krigsdelegationen (endast talmannen, riksdagsledamöter och statsråd)
- Valprovsningsnämnden (ordföranden får inte tillhöra riksdagen)
- Riksdagens överklagandenämnd (ordföranden får inte tillhöra riksdagen)
- Domarnämnden (två ledamöter och två ersättare som representerar allmänheten väljs av riksdagen).

Vidare väljer riksdagen inom sig följande delegationer till mellanfolkliga institutioner:

- Nordiska rådets svenska delegation
- den svenska delegationen till Europarådets parlamentariska församling
- den svenska delegationen till den parlamentariska församlingen vid OSSE
- den svenska delegationen till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol)

Riksdagen väljer också ledamöter i konvent för fördragsändringar inom Europeiska unionen. Övriga val som riksdagen förrättar sker inte genom att två eller fler personer väljs samtidigt. Det ska framhållas att talman och varje vice talman väljs var för sig. Följande fyra nämnder består av flera personer men de väljs var för sig:

- Statsrådsarvodesnämnden
- Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner
- Riksdagens arvodesnämnd
- Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna

Enligt 13 kap. 19 § RO nominerar partigrupperna ledamöter till delegationerna till Interparlamentariska unionen och den parlamentariska församlingen för Unionen för Medelhavet. Talmannen beslutar efter samråd med gruppledarna om sammansättningen av dessa delegationer. Vidare utser talmannen ledamöter till riksdagens delegationer till Natos parlamentariska församling, parlamentariska Östersjökonferensen och Arktiska parlamentarikerkonferensen.

Riksdagsstyrelsen utser en representant för varje partigrupp i ledamötsrådet (14 § lagen [2011:745] med instruktion för Riksdagsförvaltningen) och ledamöter i Riksdagens ansvarsnämnd (4 § lagen [RFS 1980:4] [1980:607] om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter). Enligt 6 § bolagsordningen för Systembolaget ska Systembolaget ha tre lekmannarevisorer och tre suppleanter för lekmannarevisorererna. Lekmannarevisorer och suppleanter för dem utses av riksdagsstyrelsen. Uppdraget som lekmannarevisor ska gälla till slutet av den första årsstämma som hålls efter det år då lekmannarevisorn utsågs.

Riksdagen väljer också, enligt tilläggsbestämmelse 13.23.1 RO, tolv ledamöter i styrelsen för Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond i enlighet med 3 § i stiftelsens stadgar (RFS 1988:1). Enligt 3 § i stiftelsens stadgar avbryts uppdraget som ledamot eller suppleant automatiskt om uppdraget som riksdagsledamot upphör. En ledamot eller suppleant kan entledigas av riksdagen före utgången av den tid för vilken hon eller han har valts. Det kan vidare nämnas att konstitutionsutskottet i samband med en omfattande stadgerevision 1988, i ett yttrande om de konstitutionella konsekvenserna (KU 1987/88:2y) föreslog att stiftelsens stadgar skulle antas av stiftelsen och fastställas av riksdagen. Avsikten var att markera Riksbankens Jubileumsfonds självständiga ställning och frigörelse från Riksbanken. I samband med detta föreslogs en tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen (då tilläggsbestämmelse 8.15.1, i nu gällande riksdagsordning 13.23.1) så att detta kunde möjliggöras, vilket senare också genomfördes (KU 1987/88:20). Finansutskottet delade konstitutionsutskottets bedömning (FiU 1987/88:4) och menade att frigörelsen från Riksbanken skulle göra att fondens ställning som stiftelse blev tydligare: ”För att markera jubileumsfondens ställning som självständigt rättssubjekt bör riksdagen i fortsättningen inte besluta om ändring av stiftelsens stadgar. Riksdagen bör endast fastställa, eller alternativt förkasta, sådana stadgeändringar som fondens styrelse dessförinnan antagit.”

### 9.3.3 Val av efterträdare i ett organ

Om en ledamot lämnar t.ex. ett utskott gäller följande (12 kap. 14 § RO):

Om någon som har valts till ett organ, som vid valperiodens början tillsättes genom val av två eller flera personer, lämnar sitt uppdrag i förtid, ska den eller de partigrupper som han eller hon var vald för, till talmannen anmäla en efterträdare. Talmannen förklarar den anmälda efterträdaren vald. Om en sådan anmälan inte görs eller om mer än en person anmäls, utser talmannen en efterträdare.

I förarbetena anförs följande (SOU 1972:15 s. 295 och prop. 1973:90 s. 576):

Får två eller flera partigrupper anses ha utsett en gemensam representant i ett organ och avgår denne, skall de partier, för vilka den avgångne var vald, tillsammans anmäla efterträdare. Ett sådant fall kan vara för handen om organet i fråga har få ledamöter eller om det parti för vilket den avgångne valdes har delats i två efter valet. Att två eller flera partigrupper av valtekniska skäl har gått fram under gemensam valbeteckning vid ett val inom riksdagen bör dock i allmänhet inte föranleda att anmälan om efterträdare skall göras av annat parti än det till vilket den från början utsedde hörde. I regel har nämligen de då samverkande partierna inbördes fördelat de platser som tillkom dem. – Delas en partigrupp efter valet i två grupper eller i fraktioner och kan de nya partierna (fraktionerna) inte enas om vem som skall efterträda den avgångne, får talmannen träffa avgörandet med beaktande av partiernas (fraktionernas) inbördes styrka och representation i övrigt i organet i fråga.

Talmannen anmäler vid ett kammarsammanträde vem som har valts till efterträdare.

## 9.4 Politiska vildar

Uttrycket vilde eller politisk vilde har använts i Sverige åtminstone sedan andra hälften av 1800-talet. Det behövdes en term för politiker i andra kammaren som stod helt utanför partiväsendet, när t.ex. Lantmannapartiet återförenades 1895. Vildar var allra vanligast innan det proportionella valsystemet infördes 1911, eftersom man kunde komma in i riksdagen utan att tillhöra ett parti. Fram till 1930-talet kunde ledamöter protokollföra sig i riksdagen som vildar, eller med en specifikation såsom socialistisk vilde, vänstervilde eller höger-vilde, och då blev det ledamotens officiella beteckning. Ännu 1954 förekom beteckningen (v) för vilde i riksdagsprotokollets register, men även beteckningen (-) användes.

I dag tillåter riksdagsprotokollen bara invalda partier och beteckningen (-). En ledamot som lämnar det parti som ledamoten valts in för får således beteckningen streck (-). Eftersom mandatet är tilldelat ett parti i valet kan mandatet inte under valperioden fördelas om till ett annat parti. Några nya partigrupper i riksdagsordningens betydelse kan alltså inte bildas under en mandatperiod. Även om ledamoten inträder i en annan, existerande, riksdagsgrupp får ledamoten beteckningen (-).

Det finns dock ett undantag under enkammartiden. Alf Lövenborg och Rolf Hagel, som hade valts in i riksdagen för Vänsterpartiet kommunisterna (vpk)



lämnade partiet i mars 1977 och begärde att få partibeteckningen (k). De fick inte då någon ny partibeteckning utan betecknades (-). Från och med den 1 januari 1978 fick de dock använda beteckningen (apk), för Arbetarpartiet kommunisterna, under resten av valperioden.

Under enkammartiden har det förekommit 28 politiska vildar i bemärkelsen ledamöter som har uppträtt med (-) i riksdagen. De fördelas enligt följande.

**Tabell 9 Vildar under enkammartiden**

Mandatperiod	Antal vildar	Partifördelning
2018–	2	1 L, 1 V
2014–2018	9	7 SD, 1 M, 1 MP
2010–2014	1	1 SD
2006–2010	2	1 M, 1 C
2002–2006	2	2 V
1998–2002	2	1 M, 1 FP
1994–1998	0	0
1991–1994	7	5 NyD, 2 V
1988–1991	0	0
1985–1988	0	0
1982–1985	0	0
1979–1982	1	1 C
1976–1979	2	2 VPK
1974–1976	0	0
1971–1973	0	0
<b>1971–2019</b>	<b>28</b>	<b>8 SD, 7 V/VPK, 5 NyD, 3 M, 2 C, 2 FP/L, 1 MP</b>

Det vanligaste är att de som lämnar sin partigrupp också lämnar sina uppdrag i utskott och andra organ. Fem ledamöter som lämnade Sverigedemokraterna mellan september 2017 och april 2018 satt dock kvar i utskott och andra organ till mandatperiodens slut. Det var

- Pavel Gamov, ledamot EU-nämnden och Valprövningsnämnden, suppleant utrikesutskottet
- Mikael Jansson, ledamot försvarsutskottet
- Jeff Ahl, suppleant försvarsutskottet och EU-nämnden
- Olle Felten, ledamot skatteutskottet och Riksbankens fullmäktige, suppleant konstitutionsutskottet och näringsutskottet
- Hanna Wigh, suppleant socialförsäkringsutskottet.

De två ledamöter som var ordinarie ledamöter i försvarsutskottet (Mikael Jansson) respektive skatteutskottet (Olle Felten) var närvarande vid samtliga justeringar av utskottsbetänkanden i respektive utskott under den tid de var politiska vildar (7 justerade betänkanden i försvarsutskottet, 11 justerade betänkanden i skatteutskottet). Pavel Gamov, som var ordinarie ledamot i EU-nämnden, var med vid 4 av 28 sammanträden i EU-nämnden under sin tid som politisk vild. Vidare lämnade Patrick Reslow Moderaterna den 17 maj 2017

men sitt uppdrag som ledamot i konstitutionsutskottet först den 14 juni 2017. Under den knappa månaden var Reslow närvarande vid samtliga justeringar i konstitutionsutskottet av betänkanden (sju stycken) och vid justeringen av det utlåtande som justerades under perioden. Han gjorde samma ställningstaganden som de två ledamöterna från Sverigedemokraterna, dvs. stod bakom samma reservationer under denna knappa månad.

Sten Andersson (M) lämnade Moderaterna i oktober 2001 men kvarstod som ledamot i bostadsutskottet under återstoden av mandatperioden. I bostadsutskottet deltog Andersson vid justeringen av 13 av 15 betänkanden. Han gjorde samma ställningstaganden som de moderata ledamöterna i bostadsutskottet, dvs. stod bakom samma reservationer.

Övriga vildar har lämnat sina uppdrag i utskott m.m. i princip samtidigt som de har meddelat kammaren att de lämnar partigruppen. Två ledamöter har lämnat partigruppen och senare återvänt till gruppen och då fått tillbaka sin partibeteckning (Stefan Nilsson MP, lämnade gruppen den 29 november 2017, återkom den 28 februari 2018, Lars Andersson NyD, lämnade gruppen den 11 mars 1992, återkom den 28 januari 1993).

Utöver de 28 fallen ovan finns fall då ledamöter av olika skäl inte har deltagit i partigruppens arbete men har behållit sin partibeteckning.

I tabellen nedan visas vid vilket riksmöte under valperioden ledamöterna anmält till kammaren att de har lämnat sin partigrupp.

**Tabell 10 Vid vilket riksmöte ledamöter lämnat sina partigrupper**

	<b>1:a riksmötet</b>	<b>2:a riksmötet</b>	<b>3:e riksmötet</b>	<b>4:e riksmötet</b>
1994–2019	1 (L)	3 (2 SD, 1 V)	5 (2 V, 1 FP, 1 M, 1 SD)	9 (6 SD, 2 M, 1 C)
1971–1994	4 (2 V, 2 NyD)	3 (2 V, 1 NyD)	3 (2 NyD, 1 C)	
<b>Totalt</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>9</b>

Anm. 1971–1994 omfattade valperioden tre riksmöten.

Tolv ledamöter (nio plus tre) lämnade sin partigrupp under sista riksmötet under valperioden. Fem ledamöter lämnade partigruppen under första riksmötet.

Det finns två fall då en ledamot har lämnat sin partigrupp, anslutit sig till en annan partigrupp och valts in i utskott för den nya partigruppen, med beteckningen (-). Det gäller Karin Svensson Smith som 2005 lämnade Vänsterpartiet och fick (-) som partibeteckning. Hon anslöt sig till Miljöpartiets riksdagsgrupp. Hon lämnade sin plats för Vänsterpartiet i trafikutskottet men valdes in i trafikutskottet igen efter att en miljöpartist lämnat trafikutskottet. Hon fick alltså den plats som hade fördelats till Miljöpartiet i trafikutskottet i början av valperioden men med beteckningen (-). Patrick Reslow lämnade 2017 Moderaterna och sina uppdrag för partiet, men valdes därefter in som suppleant med beteckningen (-) i konstitutionsutskottet, utbildningsutskottet och justitieutskottet på platser som hörde till Sverigedemokraterna.

En ledamot som lämnade sitt parti 1993 (Johan Brohult, Ny Demokrati) var vice gruppleddare när han lämnade partiet.

## 9.5 Konstitutionsutskottets ställningstaganden

Genom åren har konstitutionsutskottet behandlat ett antal motioner om begränsningar av ledamotsuppdraget vid byte av partitillhörighet. I det följande redovisas relevanta ställningstaganden. Samtliga motioner har avstyrkts av utskottet och sedan avslagits av riksdagen.

Under riksmötet 2001/02 behandlade konstitutionsutskottet en motion om begränsningar av ledamotsuppdraget vid byte av partitillhörighet (bet. 2001/02:KU13). Utskottet instämde i vad som anfördes i motionen om att det kan uppkomma problem i den politiska beslutsprocessen om politiskt förtroendevalda under en pågående mandatperiod byter parti och ändå behåller uppdrag som det varit partigruppernas sak att besätta (s. 38). Denna problembild kunde enligt utskottet visserligen vara intressant att belysa. Utskottet såg dock stora svårigheter med att genom någon form av reglering finna en lösning på problemet. En sådan reglering skulle ovillkorligen innebära ingrepp i de grundläggande principer som det rådande valsystemet bygger på. Enligt utskottet borde ordningen fortsätta att vara den att frågan om vem som ska ha den typ av uppdrag som var aktuell är upp till respektive partigrupp, och att eventuella personförändringar löses internt inom gruppen. Utskottet framhöll att en utgångspunkt i detta sammanhang är att varje enskild ledamot bär sitt mandat med det parlamentariska ansvar det innebär. Därmed var utskottet inte berett att föreslå att riksdagen skulle vidta någon åtgärd med anledning av vad som anfördes i motionen och avstyrkte den därför. Utskottet vidhöll detta ställningstagande våren 2004 vid behandling av en motion om förtroendevalda som lämnar sitt parti under mandatperioden och blir politiska vildar (bet. 2003/04:KU9 s. 20).

Även våren 2007 avstyrkte utskottet en motion i frågan med hänvisning till att varje ledamot bär sitt mandat med det parlamentariska ansvar detta innebär. Utskottet var inte berett att ställa sig bakom de begränsningar som föreslogs i detta avseende (bet. 2006/07:KU11 s. 26).

Våren 2010 behandlade utskottet regeringens proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag (bet. 2009/10:KU19). I samband med det behandlades en motion om partiernas inflytande vid partibyte. Utskottet konstaterade att förslaget om extra val till fullmäktige – i den mån det politiska läget har sin grund i att en ledamot har bytt parti – kan vara en väg att undgå problem som kan uppkomma (s. 26). Utskottet var dock inte berett att frånga sina tidigare bedömningar där utgångspunkten varit att varje ledamot bär sitt mandat med det ansvar mot väljarna som det innebär. Utskottet uttalade vidare att det inte var berett att förorda en ordning som ger partiet ett avgörande inflytande i fråga om huruvida en ledamot ska lämna partiet. Utskottet vidhöll våren 2012 sina tidigare ställningstaganden om mandatets innebörd och avstyrkte två motioner i denna del (bet. 2011/12:KU15 s. 28).

En motion om ökat partipolitiskt inflytande vid avsägelse av uppdrag behandlades även av utskottet våren 2014 (bet. 2013/14:KU18 s. 35 f.). Utskottet stod fast vid sina tidigare ställningstaganden om mandatets innebörd och avstyrkte motionen.

2017–2019 avstyrkte utskottet motioner om ökat partiinflytande när en förtroendevald byter partitillhörighet (bet. 2016/17:KU30 s. 19 f., bet. 2017/18:KU36 s. 57 f. och bet. 2018/19:KU30 s. 58 f.). Utskottet hänvisade till sina tidigare ställningstaganden.

## 9.6 Regler i andra parlament

I en rapport från Europarådets parlamentariska församling 2015 sägs att det i de flesta medlemsländers nationella parlament är vanligt att ledamöter byter partigrupp. Det är vanligt med partibyten i politiskt instabila länder som Grekland och Italien och yngre demokratier som Tjeckien, Ungern och Rumänien. I mer stabila demokratier som Norge och Sverige är det mycket ovanligt med partibyten. Ledamöter som lämnar sin partigrupp behåller i samtliga länder som hör till Europarådet sina mandat i parlamentet (i Portugal finns en regel om att den som lämnar sin partigrupp förlorar sitt mandat, men i praktiken sker inte detta). I de flesta parlament förlorar en ledamot som lämnar sin partigrupp sin plats i utskott m.m., antingen automatiskt eller efter beslut av kammaren eller utskottet.

I rapporten delas de nationella parlamenten in efter grad av reglering av partibytare i tre grupper. Den svenska riksdagen hamnar med Norge och Finland i den grupp som har minst reglering och där man löser frågorna med överenskommelser och dialog.

I Danmark fördelas platserna i utskotten mellan partigrupperna på liknande sätt som i Sverige. En ledamot som lämnar sin partigrupp kan inte tvingas lämna sin plats i ett utskott. Men eftersom utskotten väljs på nytt för varje folketingsår kan den som lämnar en partigrupp inte förväntas behålla sin utskottsplats särskilt länge.

I Finland fördelas platserna i utskotten mellan partigrupperna på liknande sätt som i Sverige. I Finland har man de senaste valperioderna haft noll till tre politiska vildar per valperiod. Dessutom förekommer det också enskilda fall av byte av riksdagsgrupp under varje valperiod. En ledamot behåller i princip sin plats i ett utskott även om han eller hon lämnar sin riksdagsgrupp. Dock är det vanligt att man politiskt kommer överens om byten av utskottsplatser vid sådana avhopp. I fall en frivillig politisk lösning inte kan nås, finns även en möjlighet att talmanskonferensen i enlighet med 37 § grundlagen föreslår att ett eller flera utskott tillsätts på nytt. Riksdagen fattar beslut i saken. På den finska utredningstjänsten kan man inte minnas att detta förfarande skulle ha använts i mannaminne (däremot har paragrafens existens nog använts som påtryckning för att få till stånd en frivillig lösning).

Också i Norge fördelas platserna i utskotten mellan partigrupperna på ett liknande sätt som i Sverige. I Norge finns det 17 fall sedan 1981 när någon har

lämnat en partigrupp efter eget önskemål eller efter att ha blivit utesluten ur partiet. Av dessa var 15 ledamöter från Fremskrittspartiet. När en ledamot lämnar sitt parti har ledamoten inte rätt att behålla en plats i ett utskott, och stortingets valberedning kan bestämma att ledamoten ska byta utskott. Normalt kommer initiativet till en sådan ändring från ledamotens tidigare partigrupp, men det är inte alltid en ledamot byter utskott när han eller hon lämnat sitt parti.

Nuerna föreskriver Europaparlamentets arbetsordning att utskottsplatser fördelas bland de politiska grupperna (artikel 209, nionde valperioden, juli 2019). Utskottens sammansättning ska så långt som möjligt avspegla parlamentets sammansättning. De politiska grupperna och de grupplösa ledamöterna beslutar internt om vem som nomineras till varje utskott och underutskott. Talmannen meddelar sammansättningen av utskotten i plenum. Tidigare togs även detta beslut i plenum. Följden är nuerna att platserna i utskotten tillhör den politiska gruppen och att en ledamot förlorar sin plats i utskottet om hon eller han skulle lämna den politiska gruppen. Om en ledamots byte av politisk grupp medför en rubbning av den proportionella fördelningen av utskottsplatser, och det inte finns någon överenskommelse mellan de politiska grupperna som säkerställer proportionaliteten, ska talmanskonferensen fatta de beslut som krävs. Regeln är ny för denna mandatperiod i syfte och syftar till att inte skapa falska majoriteter i utskotten.

Den 3 juli 2019 fattade Europaparlamentets plenum därför beslut om hur många ledamöter som ska sitta i utskott och underutskott. Senare samma dag meddelade de politiska grupperna vilka ledamöter de nominerade till de olika utskotten.

## 9.7 Överväganden

En utgångspunkt för riksdagens roll i det svenska statsskicket är att riksdagens ledamöter ska kunna utöva sina uppdrag på ett fritt och obundet sätt. Ledamotsuppdraget är personligt och en ledamot som har valts till ett visst uppdrag av riksdagen kan inte tvingas att lämna det.

Samtidigt har partierna en central roll. Riksdagens mandat fördelas mellan partier, och de ledamöter som väljs in i riksdagen tillhör ett parti. Utskotten väljs i början av valperioden, och är proportionellt sammansatta i förhållande till partigruppernas storlek i kammaren. Utskottens främsta uppgift är att vara beredande organ för kammaren, och utskottens sammansättning bör avspegla de politiska majoritetsförhållandena i kammaren i så stor utsträckning som möjligt. Utskotten har dessutom fått mer självständiga uppgifter de senaste decennierna genom bl.a. möjlighet till överläggning med regeringen om EU-frågor, vilket ytterligare understryker vikten av att utskotten så långt som möjligt motsvarar den sammansättning av kammaren som följde av väljarnas val.

Platserna i utskotten fördelas mellan partierna (eller grupper av partier som samverkar i karteller) som i praktiken inom sig fördelar de platser respektive parti har fått. En ledamot som väljs in i ett utskott väljs alltså in genom att

tillhöra en partigrupp. Man kan alltså säga att i den bemärkelsen är platsen i ett utskott inte personlig, utan ledamoten har fått den genom att tillhöra partiet. Om en ledamot lämnar sin partigrupp har grunden för att ledamoten fick ett uppdrag i ett utskott således försvunnit. De flesta av de ledamöter som har lämnat sin partigrupp har också begärt att få lämna sina uppdrag i utskott och andra organ, vilket kammaren alltid bifallit. Under förra mandatperioden förekom det dock att ledamöter som lämnade sina partigrupper satt kvar i utskott och andra organ. Därmed avspeglades inte längre den sammansättning av kammaren som blev resultatet av riksdagsvalet i berörda utskott.

Det kan i sammanhanget påpekas att EU-nämnden inte bereder ärenden för kammaren utan har i uppgift att samråda med regeringen inför möten i EU:s ministerråd. Det är således viktigt att partierna är proportionellt representerade i EU-nämnden. Om en ledamot som lämnat sin partigrupp sitter kvar i EU-nämnden kan majoritetsförhållandena i nämnden påverkas på ett sätt som inte har varit avsett.

Det finns således starka skäl för en reglering som bekräftar den huvudsakliga praxisen att den som lämnar sin partigrupp också bör lämna sina uppdrag i utskott och att detta också bör gälla EU-nämnden och övriga uppdrag som ledamoten fått som medlem i en partigrupp.

Ett motargument kan vara att ledamoten har valts till riksdagen och har ett personligt mandat. Det är dock skillnad mellan att bära ledamotsuppdraget som man fått av väljarna och ett förtroendeuppdrag som en ledamot valts till av riksdagen. Det senare har ledamoten fått på grundval av en partitillhörighet och det har fördelats i syfte att skapa utskott som speglar riksdagsmajoriteten. Partigrupperna fördelar i praktiken platserna inom sig. Man kan säga att det egentliga beslut som fattas i början av varje mandatperiod är att fastställa fördelningen *mellan* partierna. Partierna bestämmer i praktiken inom sig vem som ska företräda partiet i skilda utskott.

Om en ledamot som lämnar sin partigrupp automatiskt blir av med sina uppdrag i utskott är det möjligt att en ledamot som överväger att lämna partigruppen väljer att behålla sin partibeteckning men i övrigt uppträda som grupplös. Den möjligheten finns dock redan i dag. Om ledamoten verkligen menar allvar med att lämna sin partigrupp torde ledamoten inte längre vilja ha partibeteckningen i riksdagens arbete, och kan således förväntas lämna partigruppen.

Sammantaget överväger skälen för att den ledamot som lämnar sin partigrupp också ska avgå från de uppdrag som han eller hon fått genom sitt parti. En sådan ordning är parallell till att den som är vald till ett uppdrag som förutsätter ledamotskap av riksdagen enligt 12 kap. 13 § RO ska avgå från uppdraget om han eller hon lämnar riksdagen. Det bör således anges i riksdagsordningen att om en ledamot lämnar sin partigrupp upphör de uppdrag som kammaren har valt honom eller henne till i olika organ och delegationer. Med en sådan ordning blir det inte någon diskussion mellan partigruppen och ledamoten om huruvida ledamoten ska lämna sin plats i utskott och andra organ om ledamoten lämnar partigruppen.

Den föreslagna ordningen omfattar de organ där ledamoten har valts genom att platserna fördelas proportionellt mellan varje gruppering av riksdagsledamöter som uppträder under gemensam beteckning vid valet. Fördelningen mellan partierna avser i dessa fall att svara mot kammarens sammansättning så långt som möjligt. Även uppdrag i övriga riksdagsorgan, som valberedningen och riksdagens råd för Riksrevisionen, bör omfattas av bestämmelsen även om platserna inte fördelas proportionellt fullt ut. När det gäller Domarnämnden kan det noteras att den är en myndighet under regeringen. Fem ledamöter i nämnden ska vara, eller ha varit, ordinarie domare. Två ledamöter ska vara jurister verksamma utanför domstolsväsendet, varav en ska vara advokat. Två ledamöter ska representera allmänheten. För varje ledamot ska det finnas en personlig ersättare. Ledamöter och ersättare som representerar allmänheten väljs av riksdagen medan övriga ledamöter och ersättare förordnas av regeringen (efter förslag från bl.a. domstolar). Ordningen att vissa av nämndens ledamöter väljs av riksdagen medan regeringen förordnar övriga ledamöter ger enligt förarbetena balans och synliggör nämndens fristående och oberoende karaktär (SOU 2008:125 s. 333). Domarnämndens främsta uppgift är att lämna förslag till regeringen i ärenden om utnämning av ordinarie domare. För att upprätthålla förtroendet för nämndens verksamhet och underbygga rättsstatens principer om ett oberoende domstolsväsende är det av avgörande betydelse att uppdraget utövas på ett sätt som inte präglas av partipolitiska hänsynstagen. Det framstår mot den bakgrunden också som betydelsefullt att uppdragets bestånd inte – på sätt som nu föreslås för riksdagsorganen – knyts helt och hållet till tillhörigheten till ett visst riksdagsparti. Övervägande skäl talar enligt kommittén för att den föreslagna bestämmelsen därför inte ska omfatta uppdrag i Domarnämnden. En ledamot som lämnar sin partigrupp kan naturligtvis själv begära att få lämna uppdraget, vilket riksdagen då ska pröva.

För att bestämmelsen ska vara tydlig bör de uppdrag som omfattas anges i en tilläggsbestämmelse. Uppdrag i följande organ och delegationer bör omfattas av den föreslagna bestämmelsen:

- utskott
- EU-nämnden
- delegationen till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol)
- delegationen till den parlamentariska församlingen vid OSSE
- delegationen till Europarådets parlamentariska församling
- konvent för fördragsändringar inom Europeiska unionen
- krigsdelegationen
- Nordiska rådets svenska delegation
- Riksbankens fullmäktige
- riksdagens råd för Riksrevisionen
- Riksdagens överklagandenämnd
- riksdagsstyrelsen

- Utrikesnämnden
- valberedningen
- Valprovsnämnden

Som framgått kan andra än riksdagsledamöter väljas till några av dessa organ. Det kan ändå förekomma att platserna i organen fördelas mellan partierna, som sedan nominerar personer som inte är riksdagsledamöter. Den föreslagna bestämmelsen omfattar naturligtvis inte personer som inte är riksdagsledamöter eftersom de definitionsmässigt inte kan tillhöra en partigrupp i riksdagen.

Ordningen kommer alltså inte att gälla för poster som talman och vice talman och andra val som inte sker genom att två eller fler personer väljs samtidigt. Val av ledamöter i styrelsen för Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond regleras i stiftelsens stadgar och ledamöter i den styrelsen omfattas inte av den bestämmelse som föreslås här.

Den föreslagna bestämmelsen i riksdagsordningen avser uppdrag som kammaren väljer. När det gäller uppdrag som talmannen eller riksdagsstyrelsen har utsett en ledamot till bör talmannen eller riksdagsstyrelsen redan med gällande reglering anses ha möjlighet att utse en ny ledamot, om partigruppen nominerar en ny ledamot efter att den ledamot som tidigare utsetts har lämnat sin partigrupp. I dessa fall finns ingen reglering om att en ledamot får lämna uppdraget endast om den som utsett ledamoten medger detta, till skillnad från vad som gäller för uppdrag som tillsätts genom val av kammaren. Det torde dock vara svårt att tvinga en ledamot att lämna uppdraget som lekmanarevisor i Systembolaget eftersom det uppdraget enligt Systembolagets bolagsordning ska gälla till slutet av den första årsstämma som hålls efter det år då lekmanarevisorn utsågs.

Det har förekommit att ledamöter har valts in i utskott för en annan partigrupp än den som de valdes in för, dock med beteckningen (-). Den möjligheten kommer att finnas kvar.

När en ledamots meddelande om att han eller hon har lämnat sin partigrupp har anmälts i kammaren kan en efterträdare väljas i berörda organ enligt bestämmelsen i 12 kap. 14 § RO.

Den nya bestämmelsen bör ansluta till 12 kap. 13 § RO, som föreskriver att den som är vald till ett uppdrag som förutsätter ledamotskap av riksdagen ska avgå från uppdraget om han eller hon lämnar riksdagen. Som redovisats ovan krävs inte någon särskild begäran om entledigande från uppdrag i t.ex. utskott om en ledamot lämnar riksdagen. Vederbörande anses obehörig när en omständighet som nämns i paragrafen har inträffat. Ordalydelsen ”ska avgå från uppdraget” kan dock ge utrymme för en tolkning att en ledamot måste begära sitt entledigande från t.ex. utskott. För att ordalydelsen ska överensstämma med hur bestämmelsen tillämpas bör första stycket förtydligas och lyda enligt följande:

När en riksdagsledamot lämnar riksdagen eller utses till talman eller till statsråd upphör de uppdrag som förutsätter ledamotskap av riksdagen och som ledamoten är vald till av riksdagen, om inte annat är föreskrivet.



Det nya andra stycket bör lyda enligt följande:

Om en riksdagsledamot lämnar sin partigrupp, upphör ledamotens uppdrag i ett organ eller en delegation som anges i en tilläggsbestämmelse till denna paragraf.

I tilläggsbestämmelsen anges sedan de organ och delegationer som berörs.

## 10 Åtgärder mot ledamöter som inte deltar i riksdagsarbetet

### Förslaget i korthet

Riksdagens arvodesnämnd prövar om en ledamot ska anses ha deltagit i riksdagsarbetet eller inte. Kriteriet för att avgöra om en ledamot har deltagit i riksdagsarbetet eller inte är deltagande i voteringar. Om ledamoten har varit frånvarande vid minst 60 procent av vöteringstillfällena under ett kvartal utan giltigt skäl ska talmannen erinra ledamoten om att om en sådan frånvaro upprepas under ett kvartal under valperioden kommer talmannen att göra en anmälan till arvodesnämnden. Om talmannen har anmält att en ledamots ogiltiga frånvaro har varit för hög beslutar nämnden om arvodet ska återkrävas. Återkravet gäller för det kvartal när den höga ogiltiga frånvaron upprepas. Nämndens beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

### 10.1 Direktiven

Utredningen ska enligt direktiven överväga om det ur ett konstitutionellt perspektiv är önskvärt och möjligt att reglera frågan om ekonomiska sanktioner mot ledamöter som under lång tid väljer att inte delta i riksdagsarbetet och vid behov föreslå förändringar.

### 10.2 Ledamotsuppdraget

#### 10.2.1 Ledamotsuppdragets betydelse

Enligt 1 kap. 1 § RF bygger det svenska statsskicket på folkstyrelse som förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick. Vid sidan av parlamentarismen nämns i sammanhanget också kommunal självstyrelse. Av 1 kap. 4 § första stycket RF framgår vidare att riksdagen är folkets främsta företrädare. Bestämmelserna ger uttryck för att riksdagen är den svenska demokratins fundament och navet i det svenska statsskicket. Riksdagsledamoten har mandatet att företräda folket inför de beslut som riksdagen fattar. Riksdagsledamöterna har alltså en central och mycket betydelsefull roll som det svenska folkets representanter i riksdagen.

Uppdraget som folkvald riksdagsledamot är det förtroendeuppdrag där den enskilde har möjligheter att påverka samhällsutvecklingen mest och djupast. Att som folkvald vara med och stifta lagar och bestämma statens budget har stor betydelse för människors vardag. Att vara ledamot av Sveriges riksdag är det viktigaste förtroendeuppdrag man kan ha i Sverige (se t.ex. 2012/13:URF1 s. 34 och förs. 1998/99:RFK3 s. 87). Att vara ledamot av riksdagen ses enligt

en grundlagskommentar i första hand som ett hedersuppdrag, där det yttersta ansvaret ligger på den enskilda ledamotens samvete (Warnling Conradson m.fl., 2018, Statsrättens grunder, s. 86).

### 10.2.2 Fullgörande av uppdraget

Riksdagsledamöter och ersättare får enligt 4 kap. 10 § RF fullgöra uppdrag som ledamot utan att hindras av tjänsteuppgift eller annan sådan skyldighet.

Ursprungligen var denna bestämmelse, som fanns redan i 1810 års riksdagsordning, närmast avsedd som ett värn mot åtgärder från regeringens sida. Man tänkte då på möjligheten att regeringen, eller en underlydande myndighet, kunde vägra en riksdagsman som var anställd i staten tjänstledighet för fullgörandet av riksdagsmannaupdraget (SOU 1963:17 s. 312). Den nu gällande bestämmelsen innebär att skyldighet att fullgöra tjänst eller uppdrag som inte låter sig förena med ledamotsuppdraget rättsligen sett ska vika för ledamotsuppdraget. Detta gäller vare sig skyldigheten är av offentlighetsnatur eller av privaträttslig natur (Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019], kommentaren till 4 kap. 10 § RF).

### 10.2.3 Riksdagsledamöters bundenhet

I 1810 års och 1866 års riksdagsordningar fanns bestämmelser som slog fast att riksdagsledamöterna i utövningen av sin befattning inte kunde bindas av andra föreskrifter än rikets grundlagar. Författningsutredningen anförde att bestämmelsen stod som ett minne från den s.k. principatstriden under frihetstiden, då valmännen i Stockholm försökte uppträda som principaler för stadens riksdagsmän och ville ställa dem till ansvar för hur de hade utövat sina uppdrag (SOU 1963:17 s. 312). Uppfattningen om riksdagsmannaskapet som ett ”imperativt mandat”, dvs. med skyldighet för innehavaren att utöva uppdraget i överensstämmelse med väljarnas önskemål, avvisades emellertid. Ståndpunkten bekräftades sedermera med grundlagsstadgandet att ledamöterna endast kunde bindas av grundlagarna.

En motsvarande bestämmelse fanns med både i Författningsutredningens och i Grundlagberedningens förslag till det som kom att bli 1974 års regeringsform. Grundlagberedningen ville dock precisera formuleringen till att avse en ledamots ställningstaganden, så att det klart skulle framgå att en ledamot måste följa även annan lag än regeringsformen och riksdagsordningen. Svea hovrätt ställde sig kritisk till Grundlagberedningens förslag. De ursprungliga skälen saknade praktisk betydelse. ”Den aktuella frågeställningen i dag”, fortsatte hovrätten, ”är rent politisk och avser i vad mån riksdagsmännen skall anse sig bundna av ståndpunkter som har intagits av deras partier. Särskilt som beredningen själv har understrukt partiernas grundläggande betydelse för vår representativa demokrati, synes det opåkallat att ge uttryck för fiktioner av den art den berörda grundlagsregeln innehåller” (prop. 1973:90 bil. 3 s. 183). Justitieministern anslöt sig till hovrättens mening och tog inte med bestämmelsen.

Han tillfogade att Grundlagberedningens förslag t.ex. inte beaktade att en ledamot vid beslut i anslagsärenden måste ta hänsyn till lagreglerade utgifter.

Enligt en grundlagskommentar torde det faktum att bestämmelsen inte finns med i regeringsformen inte ha ändrat något i sak. Fortfarande gäller att riksdagsledamöterna inte sällan faktiskt röstar mot sitt partis linje och fortfarande gäller att de någon gång gör det ett i ärende som är mycket viktigt för partiet. Partiets motvapeen mot en alltför avvikande ledamot är att avstänga ledamoten från partiarbetet i riksdagen och, ytterst, att se till att ledamoten inte blir omvald (Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019], kommentaren till 4 kap. 10 § RF).

#### 10.2.4 Riksdagsledamöters avgång

En riksdagsledamot eller en ersättare får enligt 4 kap. 11 § första stycket RF inte lämna sitt uppdrag utan att riksdagen har medgett det. Enligt andra stycket kan Valprövningsnämnden i vissa fall pröva en ledamots behörighet. Enligt 4 kap. 11 § tredje stycket RF får en ledamot eller en ersättare i annat fall skiljas från uppdraget endast om han eller hon genom brott har visat sig uppenbart olämplig för uppdraget. Beslut om detta fattas av domstol. En förutsättning är enligt 20 kap. 4 § brottsbalken att straffet för brottet är fängelse i två år eller däröver. Det finns inte någon möjlighet för väljare eller parti att skilja en ledamot från uppdraget.

En ledamot eller en ersättare får alltså lämna sitt uppdrag endast med riksdagens medgivande. I 12 kap. 4 § RO finns en motsvarande bestämmelse som innebär att den som utsetts till uppdrag genom val av riksdagen inte får undandra sig uppdraget utan att riksdagen medger det. I praktiken förekommer det inte att riksdagen nekar en ledamot att avgå från riksdagsuppdraget eller avsäga sig ett uppdrag som riksdagen gett honom eller henne.

#### 10.2.5 Ledamotsuppdragets innehåll

Den gällande synen på ledamotskapet är att riksdagens ledamöter har fått sitt mandat av väljarna i samband med val. Det är ledamotens ansvar att leva upp till detta förtroende, och i nästa val avgör väljarna om förtroendet ska förnyas. En riksdagsledamot är förtroendevald och därmed inte anställd av riksdagen eller Riksdagsförvaltningen. En riksdagsledamot är därför fri att själv bestämma sin arbetsinsats. Det finns inga formella krav på hur stor arbetsinsats en ledamot ska göra. Ledamöterna omfattas inte av arbetstidslagets bestämmelser.

Konstitutionsutskottet har anfört att arbetet som riksdagsledamot inte utförs bara i samband med riksdagens verksamhet i formell mening utan också utanför riksdagen – i den egna valkretsen, i partiorganisationen (KU 1983/84:15, jfr RÅ 1986 ref. 130 och framst. 2015/16:RS6).

En ledamots uppgifter är mycket varierande men består först och främst i att delta i arbetet i kammaren, i utskotten och i andra riksdagsorgan

(2012/13:URF1 s. 35). Detta innebär att ledamoten måste sätta sig in i en rad olika ämnesområden och ta ställning i frågor av vitt skilda slag. Vidare består riksdagsarbetet i att skriva motioner och interpellationer, ställa frågor och utarbeta reservationer och särskilda yttranden. Ledamoten ska också förbereda debattinlägg. Det inre arbetet i den egna partigruppen utgör också en betydande del av riksdagsarbetet. Normalt går det åt en avsevärd inläsningstid för att fullgöra uppdrag i utskott och andra riksdagsorgan.

Uppdraget som riksdagsledamot kräver vidare att ledamoten i tillräcklig utsträckning har och utvecklar kontakter med sin valkrets och väljare liksom med samhället i övrigt.

Riksdagsledamöterna har en framträdande roll i partiernas arbete med att informera allmänheten om och försöka vinna väljare för sina idéer, förslag och initiativ i olika frågor. Det arbetet får betraktas som en del av uppdraget att vara riksdagsledamot.

Det kan i sammanhanget nämnas att talmanspresidiet och partigruppernas ledare i december 2016 antog en uppförandekod på sina egna och övriga riksdagsledamöters vägnar. Uppförandekoden gäller alla ledamöter i Sveriges riksdag sedan den 1 januari 2017. Den är i sig inte juridiskt bindande och är inte ett avtal eller en ed. I uppförandekoden anförts som en av utgångspunkterna att ledamöterna i sitt uppdrag ska agera för att främja allmänintresset och inte utnyttja sin ställning för personlig vinning. Uppdraget ställer höga krav på integritet, och situationer som kan skada folkets förtroende för riksdagen bör undvikas.

### 10.3 Ledamöternas rätt till ersättning

Ersättning av allmänna medel för uppdraget som riksdagsledamot infördes i Sverige i samband med representationsreformen 1866. Inledningsvis hade endast ledamöter av andra kammaren rätt till arvode. I samband med 1909 års röststrätsreform blev dock även ledamöter av första kammaren berättigade till arvode. År 1954 infördes en skattefri kostnadsersättning samtidigt som arvodet blev lika och skattepliktigt för alla ledamöter.

Vid riksdagens motsvarighet på 1600-talet rådde närvaroplikt. Inom adeln kunde de som inte följde ståndets närvaroregler dömas till böter. Inom prästeståndet fick den som inte hade infunnit sig på tredje dagen efter riksdagens öppnande böter. I borgarståndets stadga från 1632 hette det att den ”som försammar någon timma och inte är närvarande vid hela mötet skall böta en daler för varje timma” (Leif Andersson, 1996, Beslut(s)fattarna, Socialdemokratiska riksdagsgruppen 100 år, s. 299).

I andra kammarens arbetsordning fram till 1933 föreskrevs att en ledamot skulle böta 10 kronor för varje dags frånvaro utan giltigt skäl. Stadgandet sägs ha blivit ”en död bokstav” och upphävdes 1933 (Reuterskiöld, 1935, Riksdagssessioner och kammarplena efter 1866, tionde bandet i Sveriges riksdag, s. 88, jfr Leif Andersson, 1996, Beslut(s)fattarna, Socialdemokratiska riksdagsgruppen 100 år, s. 144).

Den 1 januari 1994 inrättades Riksdagens arvodesnämnd med uppgift att bl.a. bestämma riksdagsledamöternas månadsarvoden.

I riksdagsordningen föreskrivs följande (5 kap. 2 §):

En ledamot har rätt till arvode för sitt uppdrag av allmänna medel. Närmare bestämmelser om arvode och ekonomiska villkor för ledamöter och ersättare finns i lag.

I förarbetena sägs följande (prop. 1973:90 s. 587):

Att riksdagsledamöterna får ersättning för sitt arbete och sina omkostnader – och tillräckligt stor ersättning – är uppenbarligen viktigt från demokratiens synpunkt. Rekryteringen till riksdagsuppdraget främjas, och garantier skapas för att ledamöterna inte blir så beroende av andra inkomstkällor att deras oberoende kan sättas i fråga.

I 5 kap. 2 § RO anges att närmare bestämmelser om arvode och ekonomiska villkor för ledamöter och ersättare finns i lag. Den nu gällande regleringen finns i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter, i det följande ersättningslagen. När riksdagsstyrelsen föreslog att lagen skulle införas anförde den (framst. 2015/16:RS7 s. 65):

Uppdraget som ledamot av riksdagen är på många sätt speciellt; till exempel finns det inte något anställningsförhållande mellan riksdagen och ledamoten. Arbetsrättsligt kan ledamöterna inte heller jämföras med anställda. En anställd omfattas av de kollektivavtal som har slutits mellan företrädare för arbetstagare och arbetsgivare. Riksdagsledamöternas förhållanden regleras inte av kollektivavtal, utan bestämmelser om ledamöternas ekonomiska villkor finns i stället i författningar. Detta innebär att merparten av de bestämmelser som i dag rör ledamöternas ekonomiska villkor som utgångspunkt måste behållas och att detaljeringsgraden i många fall med nödvändighet måste vara tämligen hög. De regelverk som rör riksdagsledamöternas ekonomiska villkor bör präglas av en balans mellan olika intressen. Ledamöterna måste ges möjlighet att verka under rimliga villkor mot bakgrund av de särskilda krav som innefattas i riksdagsuppdraget. Det är emellertid också viktigt att ersättningen inte uppfattas som överdrivet förmånlig eller omotiverat gynnsam. En sådan reglering riskerar att i förlängningen påverka förtroendet för ledamöterna och för riksdagens arbete negativt. De ekonomiska villkoren måste därför ses i ljuset av de villkor som gäller för statligt anställda. Skillnader måste kunna motiveras sakligt och hänföras till det särskilda innehåll i riksdagsuppdraget.

### 10.3.1 Arvode

Enligt 2 kap. 1 § ersättningslagen har talmannen rätt till ett månatligt arvode som motsvarar arvodet till statsministern. En ledamot har rätt till ett månatligt arvode som bestäms av Riksdagens arvodesnämnd. Efter beslut av Riksdagens arvodesnämnd är ledamöternas arvode 68 400 kronor i månaden fr.o.m. den 1 november 2019. Tilläggsarvode lämnas för uppdrag som vice talman och ordförande eller vice ordförande i utskott. Dessutom utgår enligt lagen (1989:185) om arvodet m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ arvoden för vissa uppdrag.

### 10.3.2 Övriga ekonomiska villkor, särskilt avgångsförmåner

Utöver bestämmelser om arvode finns också bestämmelser om andra ekonomiska villkor och förmåner i ersättningslagen. Sådana andra ekonomiska förmåner är främst viss teknisk utrustning, traktamente, resekostnadsersättning, pensioner, inkomstgaranti, omställningsstöd samt försäkrings- och sjukvårdsförmåner.

Sedan den 1 maj 2014 är det Riksdagens arvodesnämnd som fastställer rätten till inkomstgaranti. Vidare ska nämnden besluta om det ekonomiska omställningsstödet. Dessa beslut bygger på underlag som Riksdagsförvaltningen lämnar till nämnden. Riksdagens arvodesnämnd fattar också beslut om jämkning. Besluten kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

När det gäller avgångsförmåner finns det sedan den 1 maj 2014 två system. Det ena systemet – som ger rätt till inkomstgaranti – gäller de ledamöter som valdes in i riksdagen eller inträdde som ersättare före valet 2014. Det andra systemet gäller dem som valdes in i riksdagen för första gången genom valet 2014 eller som inträder i riksdagen senare. I detta system benämns förmånen ekonomiskt omställningsstöd. Inom ramen för båda systemen har en avgången ledamot rätt till stödåtgärder för att kunna övergå till förvärvsarbete.

I det följande lämnas en översiktlig beskrivning av avgångsförmånerna och regler om jämkning.

#### *Stödåtgärder för omställning*

En tidigare ledamot har rätt till stödåtgärder för att kunna övergå till förvärvsarbete (oavsett om ledamoten omfattas av systemet med inkomstgaranti eller ekonomiskt omställningsstöd). Riksdagsförvaltningen ansvarar för att sådana stödåtgärder tillhandahålls. Förvaltningen lämnar ett erbjudande till den som slutar sitt uppdrag som ledamot. De faktiska stödåtgärderna tillhandahålls av organ vars tjänster upphandlats för detta ändamål. Den enskilda ledamoten ska återrapportera till förvaltningen vilka åtgärder han eller hon själv vidtagit för att övergå till förvärvsarbete.

#### *Inkomstgaranti – för invalda före 2014*

Inkomstgaranti gäller för ledamöter som valdes in före 2014 eller trädde in som ersättare före valet 2014. En ledamot som lämnar riksdagsuppdraget före 65 års ålder efter minst tre års sammanhängande tid i riksdagen har rätt till inkomstgaranti fr.o.m. den tidpunkt då arvodet upphör. Talmannens arvode vid avgångstillfället ligger till grund för beräkningen av hans eller hennes inkomstgaranti. Garantitidens längd och garantibeloppets storlek är beroende av ledamotens ålder och antal år i riksdagen. Syftet med inkomstgarantin är att skapa en ekonomisk trygghet för en ledamot i den omställningssituation som uppstår när han eller hon lämnar riksdagen. Garantin är inte avsedd som en varaktig försörjning.

### **Inkomstgaranti för den som varit ledamot i minst tre men inte sex hela år**

En ledamot som lämnar riksdagsuppdraget och har en sammanhängande tid på tre men inte sex hela år i riksdagen, får inkomstgaranti under ett år med 80 procent av ledamotsarvodet inklusive eventuella tilläggsarvoden och månadsarvoden (garantiunderlaget) vid avgången. Den ettåriga inkomstgarantin värdesäkras inte och saknar efterlevandeskydd.

### **Inkomstgaranti för den som varit ledamot i minst sex hela år**

En ledamot som lämnar riksdagen efter en sammanlagd tid av minst sex hela år får inkomstgaranti

- i två år om ledamoten inte uppnått 40 års ålder
- i fem år om ledamoten uppnått 40 men inte 50 års ålder
- till ingången av den månad då ledamoten fyller 65 år om ledamoten uppnått 50 års ålder.

Garantiunderlaget utgörs av ledamotsarvode, tilläggsarvode till vice talman, ordförande och vice ordförande i utskott samt månadsarvoden för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ (riksdagsstyrelsen, Nordiska rådets svenska delegation och EU-nämnden). Från och med det sjätte garantiåret beräknas inkomstgaranti enbart på det ledamotsarvode som betalas vid avgångstillfället.

Under det första garantiåret utgör inkomstgarantin 80 procent av underlaget vid avgången. Därefter betalas inkomstgarantin ut med nedanstående procent-satser beroende på den sammanlagda tiden i riksdagen.

**Tabell 11 Inkomstgaranti**

<b>Procent</b>	<b>Antal riksdagsår</b>
33,0	6
38,5	7
44,0	8
49,5	9
55,0	10
60,5	11
66,0	12

För de första fem åren jämföras inkomstgarantin med inkomst av anställning och för tid därefter jämföras inkomstgarantin med pension. Garantin berättigar inte till jobbskatteavdrag. Inkomstgarantin reduceras, över ett basbelopp, med den procentandel som anges ovan (33–66 procent) om garantitagaren har andra förvärvsinkomster eller inkomster som ersätter förvärvsinkomster. Reduceringen sker alltså inte krona för krona.



Om det finns särskilda skäl får inkomstgarantin förlängas med högst ett år. I ett sådant beslut, som fattas av arvodesnämnden, kan garantin bestämmas till ett lägre belopp.

#### *Ekonomiskt omställningsstöd – för invalda efter 2014*

Dessa bestämmelser gäller alltså dem som valdes in i riksdagen för första gången i samband med valet 2014 och därefter. Syftet med det ekonomiska omställningsstödet är att underlätta för den som varit riksdagsledamot att övergå till förvärvsarbete. Grundkravet för detta stöd är att ledamoten tjänstgjort under en sammanhängande tid av minst ett år. Hur länge ekonomiskt omställningsstöd kan betalas beror på hur länge ledamoten tjänstgjort. Detta framgår närmare av följande tabell.

**Tabell 12 Ekonomiskt omställningsstöd**

<b>Tjänstgöringstid</b>	<b>Förmånstid</b>
1 års sammanhängande tid	3 månader
2 års sammanlagd tid	6 månader
4 års sammanlagd tid	1 år
8 års sammanlagd tid	2 år

Rätt till ekonomiskt omställningsstöd gäller som längst t.o.m. månaden före den månad då den tidigare ledamoten fyller 65 år. Nivån på det ekonomiska omställningsstödet är 85 procent av ledamotsarvodet vid avgången och är pensionsgrundande för allmän pension. Det värdesäkras inte och ger inte rätt till jobbskatteavdrag. Stödet avräknas mot andra inkomster krona för krona över ett basbelopp.

Under vissa förutsättningar kan det ekonomiska omställningsstödet förlängas. En grundförutsättning för det är att ledamoten tjänstgjort minst 8 år och var 55 år vid avgången. Dessutom krävs att det finns särskilda skäl. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ska avseende fästas vid om och hur den tidigare ledamoten använt sig av de stödåtgärder för omställning som erbjöds vid avgången och de andra åtgärder som han eller hon vidtagit för att övergå till förvärvsarbete samt hans eller hennes personliga och ekonomiska förhållanden. Stödet kan förlängas med högst ett år i taget. Det förlängda ekonomiska omställningsstödet uppgår till högst 45 procent av ledamotsarvodet. Stödet värdesäkras men är inte pensionsgrundande och ger inte rätt till jobbskatteavdrag.

#### *Jämkning av inkomstgaranti och ekonomiskt omställningsstöd*

Reglerna om jämkning är i huvudsak desamma oavsett om det är det gamla eller det nya systemet som tillämpas. Jämkning innebär att en redan utbetald förmån minskas genom beslut i efterhand. Om jämkning sker ska den tidigare ledamoten betala tillbaka det jämkade beloppet.

När reglerna infördes ansåg riksdagsstyrelsen att det är mycket viktigt att reglerna om jämkning är klara och tydliga för dem som ska tillämpa dem. En garantitagare ska ha klart för sig hur han eller hon ska förhålla sig för att ha rätt till inkomstgaranti (2005/06:RS4 s. 68). Den utredning som låg till grund för förslaget (2004/05:URF2) hade föreslagit att inkomstgarantin skulle jämkas om en garantitagare ”handlar på ett sätt som strider mot syftet med garantin” (att skapa en ekonomisk trygghet för en avgående ledamot i den omställningssituation som uppstår när han eller hon lämnar riksdagen). Enligt riksdagsstyrelsen skulle en sådan regel bli svår att tillämpa på ett rättssäkert sätt. I stället kom följande regler att gälla.

I 12 och 13 kap. ersättningslagen finns bestämmelser om jämkning av inkomstgaranti respektive ekonomiskt omställningsstöd. Den första jämningsgrunden tar sikte på fall där förmånstagaren utfört förvärvsarbete i väsentlig omfattning åt någon annan utan att ta ut en skäligen ersättning för det. Jämkning kan också ske i de fall förmånstagaren redovisar inkomst av aktiv näringsverksamhet och denna har reducerats på grund av avdrag för avsättning till periodiseringsfond, upphovsmannakonto, expansionsfond, eget pensionssparande eller underskott av annan verksamhetsgren. Den tredje jämningsgrunden avser fall där förmånstagaren redovisar inkomst av passiv näringsverksamhet där det ingår arbetsinkomster. Vidare gäller som en fjärde jämningsgrund att jämkning kan komma i fråga om förmånstagaren gjort sig skyldig till viss brottslighet. Slutligen kan jämkning aktualiseras om förmånstagaren inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att övergå till förvärvsarbete. Denna jämningsgrund gäller bara i de fall där förmånstagaren har rätt till inkomstgaranti eller ekonomiskt omställningsstöd längre tid än ett år. Vid bedömningen av jämningsfrågan ska särskilt beaktas om och hur den som tar emot den ekonomiska förmånen har tagit del av de stödåtgärder för omställning som Riksdagsförvaltningen erbjuder.

Om ekonomiskt omställningsstöd eller inkomstgaranti har jämkats ska stödmottagaren betala tillbaka mellanskillnaden. Ett belopp som ska betalas tillbaka ska, när det är lämpligt, i stället avräknas mot kommande utbetalningar av ekonomiskt omställningsstöd eller inkomstgaranti. Avräkning ska inte ske förrän beslutet har vunnit laga kraft. Om det finns särskilda skäl får återkravet efterges helt eller delvis. Det är Riksdagens arvodesnämnd som beslutar om eftergift, efter skriftlig ansökan. I förarbetena anförs att det för att undvika orimliga konsekvenser, om exempelvis garantitagaren drabbats av en svår sjukdom eller av annan anledning har en nedsatt betalningsförmåga, bör det finnas en möjlighet till eftergift av hela eller delar av återbetalningsskyldigheten (förs. 2001/02:RS3 s. 23).

Om stödet har jämkats och beloppet inte har betalats tillbaka inom en månad efter det att krav på återbetalning har framställts, ska stödmottagaren betala ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) för tid därefter till dess betalningen har gjorts. Om det finns särskilda skäl får kravet på ränta efterges helt eller delvis.

Om inkomstgaranti eller ekonomiskt omställningsstöd har jämkats får den f.d. ledamoten, när nya förhållanden har inträtt, på nytt ansöka om inkomstgaranti med återopande av de nya förhållandena (12 kap. 37 § och 13 kap. 33 § ersättningslagen).

I ett remissvar 2016 påpekade Riksdagens arvodesnämnd att ordningen med att jämkning kan komma i fråga om förmånstagaren gjort sig skyldig till viss brottslighet infördes eftersom det ansågs stötande att en tidigare ledamot i en sådan situation skulle kunna få inkomstgaranti. Vidare anförde nämnden (Riksdagens arvodesnämnd, 2016-02-07, Förslag till ny lag om ersättning till riksdagens ledamöter, m.m.):

Nämnden vill i detta sammanhang framhålla att utbetalning av inkomstgaranti kan framstå som stötande också i andra situationer. Nämnden tänker här på fall då en ledamot inte endast tillfälligt varit helt passiv och inte med giltigt förfall avstått från att delta i riksdagsarbetet. Denna fråga handlar i grunden om vilka krav som kan ställas på den som valts till riksdagsledamot. En reglering riktad mot en sådan passivitet skulle givetvis behöva utformas så att den tillgodoser högt ställda krav på tydlighet och förutsebarhet.

### *Förfarandet*

Fram till 2014 var det Riksdagsförvaltningen som fattade beslut om rätt till inkomstgaranti. Riksdagsförvaltningen fattade också beslut om förlängning av inkomstgaranti enligt en särskild dispensregel i ersättningslagen. Den som ville att garantin skulle betalas ut måste sedan ansöka om det hos Statens tjänstepensionsverk (SPV). I fråga om efterlevandeskydd gällde att den som ville ha förmånen skulle ansöka om den hos Riksdagsförvaltningen. Den administrativa hanteringen sköttes dock av SPV. För jämkning av inkomstgaranti gällde att beslut fattades av Riksdagens arvodesnämnd. Sådana beslut fattades på initiativ av nämnden. Beslut i samtliga nu nämnda ärendetyper kunde överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

När de nuvarande reglerna om avgångsförmåner infördes framhölls i förarbetena att den administrativa hanteringen av de ekonomiska avgångsförmånerna även i fortsättningen borde skötas av SPV. En annan utgångspunkt var att ett och samma organ ska fatta de grundläggande besluten om rätt till alla förmånerna. Ett tungt vägande skäl för att flytta besluten som rör själva rätten till förmånerna från Riksdagsförvaltningen var att förvaltningen som beslutsorgan kan ifrågasättas i dessa sammanhang på grund av myndighetens nära samband med riksdagen. Uppgiften att fatta beslut om de ekonomiska avgångsförmånerna lades således på Riksdagens arvodesnämnd. Liksom tidigare skulle nämnden också fatta beslut om jämkning av förmånerna (förs. 2012/13:RS7 s. 67).

### *Återkrav av pension*

Enligt 10 kap. 1 § ersättningslagen har en ledamot rätt till sjukpension för tid då han eller hon får hel sjukersättning eller hel aktivitetsersättning enligt

socialförsäkringsbalken. Av 10 kap. 7 § följer att den som får sjukpension är skyldig att senast inom en månad från Försäkringskassans beslut anmäla till SPV att sjukersättning eller aktivitetsersättning upphör eller att sådan förmån minskats. Om sjukpension felaktigt har betalats ut på grund av att anmälnings-skyldigheten inte har fullgjorts ska pensionstagaren enligt 10 kap. 8 § första och andra stycket betala tillbaka det felaktigt utbetalda beloppet plus ränta. Återkravet och kravet på ränta får efterges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl för det.

Det finns inte några motsvarande bestämmelser om felaktiga utbetalningar av ålderspension och efterlevandepension. För övriga utbetalningar till ledamöter såsom arvode, traktamente, logiersättning och resekostnadsersättning finns det inte heller några regler om återkrav.

Det ska i detta sammanhang nämnas att riksdagsstyrelsen har tillkallat en särskild utredare för att göra en översyn av vissa frågor som gäller riksdagsledamöternas rätt till ersättning. I uppdraget ingår bl.a. att överväga införandet av regler om återkrav och om sanktioner. Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2020.

### *Övriga uppgifter*

Riksdagsledamöter är inte anställda av riksdagen. För jämförelsens skull kan dock nämnas att om en anställd är olovligt frånvarande kan det under vissa omständigheter vara saklig grund för uppsägning. En arbetstagare som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen får enligt 14 och 15 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning meddelas en disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Disciplinpåföljder är varningar och löneavdrag.

Det finns några utredningar under regeringen om återkrav inom välfärdssystemen. I betänkandet Återkrav inom välfärdssystemen – förslag till lagstiftning (SOU 2009:6) föreslogs att det skulle införas en generell återkravslag, som skulle gälla för i princip alla förmåner i de svenska välfärdssystemen. Arbetsmarknadspolitiska förmåner omfattades dock inte av lagförslaget.

I betänkandet Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3) föreslogs sammanfattningsvis att det skulle införas ett system med sanktionsavgifter på trygghetssystemens område vid lämnande av felaktiga uppgifter eller om en anmälningsplikt inte följdes. Utredningens lagförslag har inte genomförts, men förslaget har aktualiserats av Delegationen för korrekta utbetalningar inom välfärdssystemen, som regeringen tillkallade 2016. År 2019 överlämnade delegationen slutbetänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59). I betänkandet föreslås bl.a. att det ska tas fram ett förslag till lagstiftning om strikt återbetalningsskyldighet vid felaktiga utbetalningar. Delegationen konstaterar i denna del att regleringen av möjligheterna att återkräva en felaktig utbetalning skiljer sig åt mellan ersättningssystem och att det ibland saknas rättsligt stöd för sådana återkrav.

### 10.3.3 Riksdagens arvodesnämnd

Som framgått ovan i avsnitt 10.3 inrättades Riksdagens arvodesnämnd den 1 januari 1994 med uppgift att bl.a. bestämma riksdagsledamöternas månadsarvoden (bet. 1993/94:KU11). År 1998 beslutade riksdagen om dels en återställning av riksdagsledamöternas arvode till en högre nivå, dels en sänkning av ledamöternas kostnadsersättning. Riksdagens arvodesnämnd skulle fortsätta sin verksamhet (förs. 1998/99:RFK3, bet. 1998/99:KU1). Nämndens tre ledamöter utsågs ursprungligen av riksdagens förvaltningsstyrelse och därefter av riksdagsstyrelsen. Sedan 2013 utses de av riksdagen, i likhet med vad som redan sedan tidigare gällt för ledamöterna i Statsrådsarvodesnämnden och Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Därmed markeras nämndens oberoende (2012/13:URF1 s. 137). För nämnden har det genom lag fattas beslut om en särskild instruktion (2012:883). Nämnden är en myndighet under riksdagen.

Nämnden har för närvarande följande sammansättning:

- f.d. hovrättspresident Johan Hirschfeldt, ordförande
- justitierådet Gudmund Tojjer, ersättare för ordföranden
- f.d. landshövding Barbro Holmberg
- f.d. landshövding Peter Egardt.

Under 2018 fattade nämnden beslut om rätt till ekonomiska avgångsförmåner i 114 ärenden (redog. 2018/19:RAR1 Verksamhetsredogörelse för Riksdagens arvodesnämnd 2018).

Nämnden prövar frågor om jämkning av inkomstgaranti respektive ekonomiskt omställningsstöd. Under 2018 granskades utbetalningar av inkomstgaranti som gjordes under 2017. Fyra ärenden inleddes som rör förmånstagare som inte granskats tidigare. Härutöver inleddes tillsynsärenden i fråga om fyra förmånstagare som längre tillbaka varit föremål för nämndens tillsynsverksamhet. När det gäller de förmånstagare som inte tidigare granskats rörde det sig i samtliga fall om relativt nya beslut om avgångsförmånen. I dessa fall var därmed samtliga jämkningsgrunder tillämpliga. Ingen av dem hade nyttjat det stöd för omställning som Riksdagsförvaltningen erbjuder. I tre av ärendena hade förmånstagarna återgått till förvärvsarbete. På grund av det och eftersom någon annan jämkningsgrund inte heller var aktuell avskrev nämnden ärendena. Också det fjärde fallet har skrivits av.

Några ärenden inleddes 2018 i fråga om förmånstagare som granskats tidigare. I samtliga fall var det fråga om personer som har rätt till inkomstgaranti fram till dess att de fyller 65 år. Tanken med att granska dem på nytt var att kontrollera om förhållandena under den tid som gått ändrats på något sätt som kunde ha betydelse för frågan om jämkning av inkomstgarantin. Besluten om förmånerna hade i dessa fall fattats före införandet av den jämkningsgrund som är kopplad till utnyttjandet av stödåtgärder för omställning. I dessa fall var alltså endast de äldre jämkningsreglerna som tar sikte på de inkomster som ska samordnas med inkomstgarantin tillämpliga. Efter att förmånstagarna fått yttra sig fann nämnden inte skäl att vidta någon åtgärd och ärendena skrevs av.

Under 2017 avgjorde nämnden ett ärende där frågan var om garantitagaren tagit ut skälig ersättning för utfört arbete i ett eget aktiebolag. Nämnden ansåg att han inte hade gjort det. Hans inkomstgaranti jämkades med 60 000 kronor, varvid nämnden bl.a. beaktade den arbetstid som garantitagaren lagt ned. Beslutet överklagades men har nu fått laga kraft efter det att Högsta förvaltningsdomstolen beslutat att inte meddela prövningstillstånd i målet.

## 10.4 Ledighet från riksdagsuppdraget

Enligt 3 kap. 2 § RF ska det finnas ersättare för kammarens 349 ledamöter. I 4 kap. 13 § RF anges att riksdagen i riksdagsordningen kan föreskriva att en ersättare ska träda i en riksdagsledamots ställe när han eller hon är ledig. En riksdagsledamot kan enligt 5 kap. 3 § RO efter ansökan få ledigt från sitt uppdrag. Om ledigheten varar minst en månad ska ledamotens uppdrag under tiden utövas av en ersättare.

Prövningen av ledighetsansökan görs av talmannen eller riksdagen, beroende på ledighetens längd. Om ledigheten avser en period om en månad eller längre beslutar kammaren om ledighet för andra skäl än sjukdom eller föräldraledighet. I övriga fall beslutar talmannen. Talmannen får också besluta ifall en ansökan om ledighet ges in under en period då kammaren inte sammanträder och om denna period är längre än en månad (5 kap. 4 § RO).

En ansökan om ledighet ska vara skriftlig, innehålla de skäl som ansökan grundas på och avse en bestämd tid. Ansökan ska ges in till Riksdagsförvaltningen (tilläggsbestämmelse 5.4.1 RO).

Ersättersystemet började tillämpas den 1 februari 1974. Den grundläggande motiveringen för ersättarinstitutionen var enligt Författningsutredningen att ett ersättersystem utgjorde en garanti för att den vilja som medborgarna uttryckt vid val återspeglades i riksdagens beslut, oberoende av om någon eller några av representanterna var förhindrade att delta i besluten (SOU 1963:17 s. 295). Grundlagberedningen pekade på att ett ersättersystem bidrar till att bevara den partimässiga och regionala representativiteten. Det grundläggande motivet för att införa en ordning med ersättare var enligt Grundlagberedningen således följande (SOU 1970:17 s. 29):

Väljarnas åsikter kanaliseras i det svenska folkstyret till riksdagen genom de politiska partierna. Det till enkammarreformen knutna valsyste­met innebär att i princip mandatfördelningen i riksdagen mellan partierna skall stämma överens med röstfördelningen dem emellan inom hela riket. Det strider klart mot denna princip att proportionerna mellan partierna kan rubbas genom ledamöters frånvaro. Det principiella intresset av att partiernas relativa styrkeförhållanden i riksdagen bibehålls, även om någon ledamot är förhindrad att delta i besluten, får en påtaglig realitet, när olika partier eller block röstmässigt balanserar varandra. Ett ersättersystem är ägnat att trygga att åsiktsfördelningen mellan väljarna, sådan den har kommit till uttryck i val, stadigvarande återspeglas i riksdagen.

Grundlagberedningen påpekade också att riksdagens sammansättning inte bara ska spegla partiernas röstandelar bland väljarna i hela landet utan också

väljarnas fördelning mellan olika regioner. Även för att tillgodose stabiliteten i valkretsrepresentationen i riksdagen skulle en ersättarinstitution bli av värde (SOU 1970:17 s. 30).

Det är ingen automatisk rättighet att få ledigt från riksdagsuppdraget. Det ska föreligga skäl och dessa ska anges i ansökan. Författningsutredningen anförde att ansökan givetvis bör beviljas om det finns laga förfall, t.ex. sjukdom. För övriga fall borde en liberal praxis tillämpas. En ledamot bör kunna beviljas ledighet för enskilda angelägenheter, såsom familjeangelägenheter, skötande av egen tjänst eller eget företag m.m. Det ligger dock i sakens natur, påpekade Författningsutredningen, att ansökan om ledighet för längre tid bör bedömas något mer restriktivt än andra ansökningar (SOU 1963:18 s. 50 f.). Grundlagberedningen sa sig i huvudsak kunna instämma med vad Författningsutredningen anförde (SOU 1970:17 s. 50). Vidare anförde Grundlagberedningen (SOU 1970:17 s. 50 f.):

I undantagsfall, såsom när ledamot av sjukdom eller vistelse på avlägsen ort är förhindrad att själv sätta sig i förbindelse med riksdagen, bör det kunna godtas att annan, t.ex. anhörig eller partiledare, ansöker om ledighet för ledamoten. Denna utväg torde också kunna begagnas om det någon gång skulle inträffa att ledamot – kanske för att hindra att viss ersättare tar säte i riksdagen – vägrar att själv begära ledighet. I de nu berörda fallen måste givetvis för att ledighet skall medges bevisning föreligga om att ledamoten verkligen har godtagbart skäl att ej inställa sig.

En ledamot kan när som helst avbryta en beviljad ledighet och återta sin plats. Därmed upphör ersättarens uppdrag. Den ordinarie ledamoten kan däremot inte endast tillfälligt återta sin funktion som ledamot genom att t.ex. delta i riksdagens överläggningar eller i utskottsarbete (prop. 1972:66 s. 36, KU 1975/76:26 s. 1). Partiell ledighet medges inte. Enligt beslut av talmannen den 26 september 1986 avslogs Allan Åkerlinds (M) ansökan om att få vara ledig med ersättare från kammararbetet men kunna fullgöra uppdraget som ordförande i Riksdagens revisorer (Törnell, 1996, Riksdagspraxis, s. 9).

#### 10.4.1 Praxis när det gäller ledighet

I översynen av riksdagsordningen anfördes att praxis för att bevilja tjänstledighet för att fullgöra verksamhet utanför riksdagen är mycket restriktiv. I princip tillåts endast tjänstledighet för uppdrag som statssekreterare, sjuk- och föräldraledighet samt internationella uppdrag (2012/13:URF3 s. 241).

Det har förekommit att ledamöter som misstänks för brott har sökt och beviljats ledighet för ”enskild angelägenhet”. En ledamot dömdes 1996 för grovt bedrägeri och skildes samtidigt från uppdraget som riksdagsledamot. Det var första gången som en riksdagsledamot skiljdes från sitt uppdrag på grund av brott. Ledamoten hade sökt och beviljats ledighet fr.o.m att åtal väcktes, och efter den tidpunkten deltog han alltså inte i riksdagsarbetet. En annan ledamot dömdes 2001 för bl.a. övergrepp i rättssak och skiljdes samtidigt från uppdraget som riksdagsledamot. Även denna ledamot hade ansökt om och beviljats ledighet fr.o.m. tidpunkten för åtalet (Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019],

kommentaren till 4 kap. 11 § RF). En ledamot var ledig från riksdagen i mars-maj 2017 (en ersättare trädde alltså in för honom) och lämnade sedan riksdagen när rättegången mot honom skulle inledas.

Antalet beviljade ledigheter på minst en månad från systemets införande till 1983/84 års riksmöte ökade från ett tiotal ledigheter per riksmöte till omkring 30 vid periodens slut (Bertil Fiskesjö i Statsvetenskaplig Tidskrift 1983 s. 245–252). De skäl som angetts för ledigheterna rörde författarskap, forskning, fackligt uppdrag, arbete i eget företag och deltagande i kyrkornas världsråds konferens. Riksdagsledamöter hade utan att utnämnas till statsråd tjänstgjort i departementen som s.k. politiskt sakkunniga.

Under första hälften av 1980-talet fördes en debatt om ledigheternas omfattning. Debatten ledde inte till någon regeländring men väl till en förändrad tillämpning. Talmannen uppmanade till restriktivitet, och antalet ledigheter för enskilda angelägenheter minskade mot slutet av 1980-talet.

Det övervägande antalet av de ledigheter från riksdagsuppdraget som beviljats de senaste 30 åren har varit sjuk- och föräldraledigheter. Uppdraget att ingå i regeringens FN-delegation var under 1970-talet och 1980-talet grund för ledighet som regelmässigt beviljades. Detta uppdrag är dock numera förkortat till två veckor, vilket innebär att det i de fallen inte längre kommer i fråga att kalla in en ersättare.

Ett särskilt fall inträffade i oktober 2010 när en ansökan om föräldraledighet från en riksdagsledamot behandlades. Föräldrapenningen skulle i det fallet dock bara kunna betalas ut med 25 procent eftersom barnet gick i skolan. Huvuddelen av ledigheten skulle således inte avse föräldraledighet med föräldrapenning. 75 procent av ledigheten skulle i stället avse annat skäl. Ledamoten avsåg att vara i USA med familjen under ledigheten. Frågan blev då hur man skulle förhålla sig till en ledighet som till huvuddelen inte var föräldraledighet. Om ledigheten hade behandlats som annan ledighet eller enskild angelägenhet skulle ett bifall till ansökan ha fått konsekvenser för praxis för hantering av tjänstledigheter, vilka hittills hanterats restriktivt och som avrått från. Ledigheten beviljades inte och ledamoten valde då att avsäga sig sitt riksdagsuppdrag, vilket riksdagen biföll.

I januari 2020 föreslog talmannen att en ansökan om ledighet under tiden den 29 februari–31 mars skulle avslås. Som skäl anfördes att ledighet enligt praxis endast tillåts för uppdrag som statssekreterare, för sjuk- och föräldraledighet samt för internationella uppdrag. Den aktuella ansökan grundade sig på andra skäl. Ansökan avslogs av kammaren (kammarens protokoll 2019/20:58, den 15 januari 2020).

I promemorian Talmannens beslut och överenskommelser med gruppledarna (daterad 2020-07-09) redovisas att på ett gruppleadmöte hade frågan väckts om huruvida partigrupperna bör träffa en överenskommelse med en rekommendation om i vilka fall en ledamot som är misstänkt för brott bör söka ledighet från uppdraget. Gruppledarna diskuterade frågan och talmannen meddelade att han kommer att tillstyrka begäran om ledighet för enskild



angelägenhet i enlighet med tidigare praxis när det gäller ledamöter som är föremål för brottsutredning.

Överenskommelsen utvidgades enligt promemorian vid ett gruppleadmöte den 19 februari 2020 till att gälla ledamöter som är föremål för brottsutredning eller annan utredning som bedrivs av en myndighet och som allvarligt kan påverka förtroendet för ledamoten. I samband med detta gjordes följande förtydligande tillägg till överenskommelsen:

Det faktum att det finns en oenighet mellan en myndighet och en ledamot är i sig inte något som är ägnat att påverka förtroendet för ledamoten. För att ledighet på den grunden ska kunna beviljas måste det därför finnas särskilda omständigheter som i det enskilda fallet medför att det finns fog för ledamotens bedömning att han eller hon för närvarande bör avstå från att delta i riksdagens arbete.

Det kan nämnas att begreppet time-out inte förekommer i grundlag, riksdagsordningen eller någon annan författning. Begreppet används inte inom Riksdagsförvaltningen. Det har använts av partier, ledamöter och i massmedierna.

#### *Kortare ledighet med avdrag på arvodet*

År 2006 infördes en möjlighet till arvodesavdrag vid ledighet av personliga eller särskilda skäl. Bakgrunden var att man ansåg att en ledamot bör kunna begära avdrag på arvodet vid ledighet som talmannen beviljat under tid då arbetsplenum pågår även om ledigheten är kortare än en månad. Riksdagsstyrelsen anförde följande motiv till förslaget (framst. 2005/06:RS4 s. 82 f.):

En riksdagsledamot kan inte ta ut semester och erhåller inte någon särskild semesterersättning eftersom han eller hon anses utöva sitt uppdrag på heltid och alltid.

Enligt den praxis som utvecklats är man ytterst restriktiv med att bevilja tjänstledighet för att fullgöra verksamhet utanför riksdagen. Detta förslag avser inte att ändra på den praxisen. När det gäller ledighet av andra skäl bör man även i fortsättningen vara mycket återhållsam.

Det förekommer dock tillfällen när en ledamot bör kunna vara ledig från uppdraget och då det kan framstå som stötande om han eller hon trots det får sitt arvode. Skälet till ledigheten kan vara av olika personliga slag eller andra särskilda skäl. Förslaget innebär att ledamoten själv skall kunna begära att arvodesavdrag skall göras vid denna typ av ledighet som talmannen kan bevilja som är kortare än en månad. Förslaget innebär alltså ingen ändring av gällande praxis, dvs. att reglerna skall tillämpas ytterst restriktivt och endast då det finns särskilda skäl.

Riksdagens ledamöter får sitt mandat av väljarna i samband med val. Det är ledamotens ansvar att leva upp till detta förtroende. I nästa val avgör väljarna om förtroendet skall förnyas. Det innebär att varje ledamot – i samarbete med sitt parti – själv avgör hur han eller hon skall sköta sitt uppdrag under löpande valperiod, vilka prioriteringar som skall göras och på vilket sätt arbetsinsatsen skall genomföras. Det finns inga formella krav på hur stor arbetsinsats en ledamot skall göra.

- - -

Det skall inte göras något arvodesavdrag när man inte har beviljats någon formell ledighet och i stället tillämpar kvittningsförfarandet.

Sedan bestämmelsen infördes 2006 har det förekommit upp till ett tiotal fall där ledamöter begärt avdrag på arvodet under kortare ledighet.

### *Partiell ledighet*

En arbetstagare har enligt föräldraledighetslagen (1995:584) rätt till partiell ledighet, exempelvis med 75, 50 och 25 procent med motsvarande föräldrapenning. Det har aldrig funnits någon möjlighet för ledamöter att beviljas partiell ledighet. Det innebär att en ledamot bara kan vara föräldraledig, eller sjukledig, på 100 procent och få helt avdrag på arvodet från riksdagen, dock med viss kompensation enligt reglerna i ersättningslagen.

Kommittén för översyn av riksdagsordningen diskuterade vissa ledighetsfrågor och anförde att förtroendeuppdraget som riksdagsledamot är av en speciell natur, och att den praxis som har utvecklats när det gäller skäl som ger rätt till ledighet från uppdraget inte bör ändras (2012/13:URF3 s. 246). När det gällde partiell ledighet anförde utredningen (2012/13:URF3 s. 246 f.):

Ett skäl för att införa ett system med partiell ledighet skulle kunna vara att dagens system är otidsenligt och inte förenligt med hur samhället i övrigt har utvecklats. Detta gäller såväl i fråga om exempelvis föräldraledighetens uppdelning mellan föräldrarna som sjukskrivna personers återanpassning till arbete.

Skäl mot att införa en möjlighet till partiell ledighet är bl.a. de som tidigare har framförts av konstitutionsutskottet i samband med frågan om deltidssjukskrivning, att riksdagsarbetet och det uppdrag ledamöterna har fått från väljarna knappast låter sig förenas med partiell ledighet med mycket korta perioder av arbete i riksdagen.

Just frågor som rör omfattningen av uppdraget som ledamot, att det inte är begränsat till arbetstider, inte omfattas av semester och omväxlande utövas i Stockholm respektive den egna valkretsen gör att det framstår som mycket svårt att se hur en lösning med exempelvis föräldraledighet på deltid skulle kunna se ut. Detsamma gäller deltidssjukskrivning då variationen av möjliga begränsningar i arbetsförmågan hos en sjukskriven person är otaliga.

Riksdagsledamöters uppdrag och ställning är mycket speciella, och den lämpligaste lösningen är att varje fråga som faller utanför den nuvarande regleringen får lösas efter förutsättningarna i det enskilda fallet. Det finns mot bakgrund av detta inte tillräckliga skäl att i nuläget genomföra någon förändring av rådande regler och praxis.

### **10.4.2 Ersättning under ledighet**

Regler om ersättning under ledighet finns i 1 kap. 9 § ersättningslagen. Innebörden är att en ledamot som har beviljats ledighet från sitt uppdrag under minst en månad i följd har rätt till ersättning endast om vissa skäl ligger till grund för ledigheten, nämligen offentligt uppdrag, militärtjänstgöring, sjukdom eller något annat förhållande som omfattas av bestämmelserna om rätt till ledighet för arbetstagare hos Riksdagsförvaltningen. Uttrycket ”bestämmelserna om rätt till ledighet för arbetstagare hos Riksdagsförvaltningen” tar sikte på rätt till ledighet såväl på grund av lag som enligt kollektivavtal, exempelvis

vård av barn och föräldraledighet (framst. 2015/16:RS7 s. 115). Vid sjukfrånvaro eller föräldraledighet görs avdrag enligt de bestämmelser som gäller för arbetstagare hos Riksdagsförvaltningen. Ersättning lämnas inte för tid då en ledamot är statsråd eller statssekreterare.

Om en ledamot är ledig kortare tid än en månad betalas ersättning. Som framgått är det enligt 3 kap. 9 § ersättningslagen dock möjligt för en ledamot att vid s.k. korttidsledighet begära avdrag på arvodet, dock endast under tid när det pågår verksamhet i kammaren.

Ledighet som har beviljats av riksdagen eller av talmannen, eller sjukfrånvaro, begränsar inte rätten till avgångsförmåner (12 kap. 6 § och 13 kap. 7 § ersättningslagen). Om en ledighet har pågått i mer än 90 dagar i följd, ska Riksdagsförvaltningen betala ersättning för logikostnad bara om det finns särskilda skäl (5 kap. 9 §). En ledamot som är ledig från uppdraget får behålla den tekniska och elektroniska utrustning som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller. Om det finns särskilda skäl får utrustningen dock krävas tillbaka under ledigheten (7 kap. 10 §).

## 10.5 Närvaro vid voteringar

En bedömningsgrund för om en ledamot deltar i riksdagsarbetet är deltagande i voteringar. För att ge en bild av vad en sådan indikator skulle visa redovisas här vissa uppgifter. Inledningsvis redovisas antalet voteringstillfällen per månad under tre riksmöten.

**Tabell 13 Antal voteringstillfällen per månad 2016/17–2018/19**

	2018/19	2017/18	2016/17
September	1	3	1
Oktober	1	2	2
November	4	7	5
December	7	6	7
Januari	1	3	3
Februari	3	3	3
Mars	4	7	8
April	5	6	6
Maj	7	8	7
Juni	5	5	7
Juli	0	0	0
Augusti	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>38</b>	<b>50</b>	<b>49</b>
Höst	13	18	15
Vår	25	32	34

Källa: Genomgång av programmet Kammarstatistik.

Av tabellen framgår att antalet voteringstillfällen för respektive månad i stort sett är detsamma under de tre riksmötena. De flesta voteringar äger rum på

onsdagar och torsdagar. Särskilt i december förekommer voteringar också andra veckodagar.

Antalet voteringstillfällen per kvartal 2010/11–2018/19 (utom juli–september) redovisas i följande tabell.

**Tabell 14 Antalet voteringstillfällen per kvartal 2010/11–2018/19**

	Oktober–december	Januari–mars	April–juni
2010/11	11	12	20
2011/12	15	10	22
2012/13	14	12	19
2013/14	17	13	18
2014/15	10	13	16
2015/16	14	12	17
2016/17	14	14	20
2017/18	15	13	19
2018/19	12	8	17

Källa: Genomgång av programmet Kammarstatistik.

Av tabellen framgår att antalet voteringstillfällen för respektive kvartal i stort sett är detsamma under de nio riksmötena.

Närvaron vid voteringar kan redovisas på olika sätt. Om man räknar per voteringstillfälle var 52 ledamöter frånvarande vid minst vart femte tillfälle under riksmötet 2018/19. Tolv ledamöter var frånvarande vid minst 45 procent av tillfällena. Bland dessa finns ledamöter som under riksmötet var sjuk-skrivna flera gånger men varje gång kortare än en månad, dvs. ingen ersättare kallades in. Några av de ledamöter som hade låg närvaro vid voteringarna var kandidater i valet till Europaparlamentet.

Åtta ledamöter var närvarande vid mindre än 50 procent av de 671 voteringarna, dvs. vid de enskilda knapptryckningarna, under riksmötet 2018/19. Under riksmötet 2017/18 var nio ledamöter närvarande vid mindre än 50 procent av de 825 voteringarna.

Det ska sägas att kvittningsförfarandet ger utrymme för viss frånvaro från voteringar utan att ledighet formellt beviljats av talmannen. Kvittningsförfarandet syftar till att undvika att den balans mellan partiblocken som följer av valresultatet rubbas vid voteringar till följd av ledamöters frånvaro. Kvittning innebär att en ledamot som inte kan närvara i kammaren avräknas (kvittas) mot en ledamot av ett motstående parti som också kommer att vara frånvarande eller avstå från att rösta. Kvittningen sköts av kvittningsmän från respektive parti. Kvittningsförfarandet i kammaren bygger på en överenskommelse mellan partierna, och förfarandet är således inte särskilt reglerat.

I följande tabell visas antalet ledamöter med minst 50 procents frånvaro från voteringstillfällena per kvartal.

**Tabell 15 Antal ledamöter med minst 50 % frånvaro från vöteringstillfällena riksmötena 2016/17–2018/19**

	Antal ledamöter med minst 50 % frånvaro	Antal vöteringstillfällena
2018/19 okt–dec	3	12
2018/19 jan–mars	12	8
2018/19 april–juni	13	17
2017/18 okt–dec	16	15
2017/18 jan–mars	12	13
2017/8 april–juni	12	19
2016/17 okt–dec	13	14
2016/17 jan–mars	13	14
2016/17 april–juni	6	21
<b>Summa</b>	<b>100</b>	<b>133</b>

Källa: Genomgång av vöteringsprotokoll

Antalet varierar mellan 3 och 16 ledamöter. I 100 fall har en ledamot haft minst 50 procents frånvaro under ett kvartal. Vissa ledamöter har minst 50 procents frånvaro under mer än ett kvartal, så det är alltså inte 100 olika ledamöter utan drygt 60 olika ledamöter.

I följande tabell visas ledamöternas frånvaro i olika intervall.

**Tabell 16 Frånvaro i procent i olika intervall för riksmötena 2016/17–2018/19**

Frånvaro	Antal
100 %	11
92–93 %	8
80–89 %	11
79–71 %	17
69–60 %	14
50–59 %	39
<b>Summa</b>	<b>100</b>

Av tabellen framgår att det har förekommit 11 gånger att en ledamot har varit frånvarande vid 100 procent av vöteringstillfällena under ett kvartal. Vid 39 tillfällen har en ledamot varit frånvarande vid 50–59 procent av vöteringstillfällena (av dessa har frånvaron vid 16 tillfällen varit exakt 50 procent). Således har en ledamot varit frånvarande minst 60 procent av vöteringstillfällena under ett kvartal i 61 fall under den studerade perioden. Dessa 61 fall har studerats närmare. Det förekommer undantagsvis att ledamöter har så hög frånvaro vid mer än ett kvartal under en valperiod. Det är i huvudsak två kategorier av ledamöter som haft så hög frånvaro under mer än ett kvartal: dels ledamöter som har uppmärksamats i medierna för sin låga frånvaro i riksdagen, dels några

partiledare. Några av fallen är också ledamöter som har varit sjukskrivna kortare tid än en månad, dvs. som inte har haft någon ersättare.

## 10.6 Konstitutionsutskottets ställningstaganden till motioner

Genom åren har konstitutionsutskottet behandlat ett antal motioner om frågor som ledighet från riksdagsuppdraget och om förtroendevaldas frånvaro från riksdagsarbetet. I det följande redovisas relevanta ställningstaganden. Samtliga motioner har avstyrkts av utskottet och avslagits av riksdagen.

Hösten 2003 avstyrkte utskottet en motion som syftade till en begränsning i möjligheterna för riksdagsledamöter att utföra annat lönearbete vid sidan av sitt riksdagsarbete (bet. 2003/04:KU5 s. 23 f.). Utskottet ansåg att det finns ett värde i att riksdagsledamöter kan vara aktiva i samhället vid sidan av det politiska arbetet. För många ledamöter kan det dessutom vara ett grundläggande intresse att genom att fullgöra visst arbete inom ramen för sin yrkesverksamhet vidmakthålla den kompetens och den verksamhet som behövs för att kunna återgå till full verksamhet i yrket efter riksdagsuppdraget. Det måste enligt utskottet i första hand vara en uppgift för den enskilda ledamoten att själv avgöra om hans eller hennes arbetssituation medger ett utrymme att fullgöra andra uppgifter – även lönearbete – än de som hänger samman med riksdagsuppdraget. Ytterst är det självfallet väljarna som i val avgör saken. Det kan inte heller bortses från att en reglering för att förhindra visst arbete utanför riksdagen skulle kunna utesluta vissa grupper från möjligheten att åta sig ett uppdrag som riksdagsledamot. Utskottet vidhöll våren 2005 sin bedömning från hösten 2003 när det gäller utrymmet för att fullgöra uppgifter utöver uppdraget som riksdagsledamot (bet. 2004/05:KU29). Det borde enligt utskottets mening också fortsättningsvis vara den enskilda ledamotens sak att avgöra vilket utrymme som finns för sådana uppdrag. I behandlingen av riksdagsstyrelsens förslag om arvodesavdrag vid kortare ledighet anförde utskottet att förslaget inte innebar någon ändring av den ytterst restriktiva praxis som gäller för kortare ledigheter än en månad och avstyrkte en motion om utökade möjligheter till kortare ledighet (bet. 2005/06:KU33 s. 15).

Utskottet har redovisat att ledighet som är längre än en månad har beviljats för exempelvis tjänst som statssekreterare, för vård av barn och för internationella uppdrag (jfr t.ex. bet. 2006/07:KU4 s. 29).

Utskottet har anført att ett kvittningsförfarande i praktiken har utvecklats i kammaren som ger utrymme för viss frånvaro från riksdagsarbetet utan att talmannen formellt beviljat ledighet. Utskottet har också konstaterat (bet. 2013/14:KU15 s. 7) att en riksdagsledamot är förtroendevald och därmed inte anställd av riksdagen eller Riksdagsförvaltningen.

I 2016/17:KU18 (s. 19 f.) hänvisade utskottet till tidigare ställningstaganden, att det i första hand måste vara en uppgift för den enskilda ledamoten att själv avgöra om hans eller hennes arbetssituation medger ett utrymme att fullgöra andra uppgifter – även lönearbete – än de som hänger samman med

riksdagsuppdraget. Ytterst är det väljarna som i val avgör saken. En riksdagsledamot är förtroendevald och därmed inte anställd av riksdagen eller Riksdagsförvaltningen. En riksdagsledamot är därför fri att själv bestämma sin arbetsinsats. Utskottet har hänvisat till riksdagsstyrelsens påpekande att det inte finns några formella krav på hur stor arbetsinsats en ledamot ska göra. Motionsyrkandet gällde möjligheten att avsätta riksdagsledamöter med en hög frånvaro. Motionsyrkanden med samma innebörd har senare avstyrkts med hänvisning till att utskottet vidhåller sin uppfattning (bet. 2017/18:KU27 s. 27 f., och bet. 2018/19:KU30 s. 58 f.)

## 10.7 Regler i andra parlament

Inte i något europeiskt parlament finns något strikt imperativt mandat.<sup>9</sup> I de flesta europeiska parlament finns det regler om närvaro i plenum, och i många parlament finns regler om avdrag på arvoden eller på andra ersättningar om en ledamot inte närvarar. Hur reglerna tillämpas i praktiken är svårare att veta. Intrycket är att reglerna sällan behöver tillämpas. Regler om arvode, traktement och kostnadsersättningar skiljer sig också åt, vilket försvårar jämförelser. Det förekommer motstridiga uppgifter om vissa länder vilket kan bero på att reglerna inte tillämpas enligt bokstaven.

Oftast finns reglerna i parlamentens arbetsordningar, som motsvarar riksdagsordningen. Arbetsordningarna är dock ofta mer detaljerade än riksdagsordningen.

### 10.7.1 Nationella parlament i Europa

Genom European Center for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) har två undersökningar om krav på närvaro i plenum och utskott samt sanktioner genomförts, 2010 och 2018.<sup>10</sup> Den följande redogörelsen bygger på dessa undersökningar, information från parlamentens webbplatser samt svar från de nordiska motsvarigheterna till riksdagens utredningstjänst samt från Spaniens senat.

Enligt undersökningen från 2010 fanns det i 17 av de 24 svarande länderna en rättslig skyldighet att närvara i plenum. I några länder följdes inte skyldigheten att närvara upp med möjligheter till sanktioner (tjeckiska senaten, Tweede kamer – underhuset – i Nederländerna, Montenegro). Bland länder med sanktioner är den vanligaste åtgärden pekuniära sanktioner (t.ex. Slovenien, Serbien, Slovakien, Cypern, Ungern, tjeckiska deputeradekammaren, Georgien). De närmare reglerna framgår inte alltid, men det vanliga synes vara

<sup>9</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2009, Report on the Imperative Mandate and Similar Practices.

<sup>10</sup> ECPRD 1530 Attendance of Members of Parliament at Plenary meetings, 2010, ECPRD 3683 Disqualification of a Member of the Parliament from holding office when failing to attend meetings, 2018.

att talmannen eller något ledande organ inom parlamentet beslutar om åtgärder.

I några parlament kan en ledamot förlora sin plats i parlamentet om närvaron är för låg. I *Portugal* förlorar en ledamot sin plats i parlamentet om ledamoten utan giltigt skäl inte deltar i ett sammanträde i utskott eller plenum mer än fyra gånger per session. I *Österrike* förlorar en ledamot sitt mandat om han eller hon är frånvarande från parlamentets möten i mer än 30 dagar utan giltigt skäl. Det är författningsdomstolen som fattar beslutet. Reglerna är i princip de samma för de båda kamrarna. I *Finland* kan en ledamot skiljas från uppdraget om han eller hon på ett väsentligt sätt och upprepade gånger försummar att sköta sitt uppdrag som riksdagsledamot. I *Armenien* får inte en ledamot vara frånvarande utan giltigt skäl från mer än hälften av voteringarna under en session. En ledamot som har så hög frånvaro kan fräntas sitt mandat. I *Georgien* förlorar en ledamot sitt uppdrag om han eller hon inte deltar i parlamentets arbete utan giltigt skäl under fyra månader. I *Ungern* förlorar en ledamot sitt uppdrag om han eller hon inte deltar i parlamentets arbete under ett år. I *Lettland* och *Litauen* finns regler om arvodesavdrag och en ledamot kan fräntas sitt mandat om han eller hon varit frånvarande mer än hälften av mötena i plenum under en session. I Litauen fräntogs en ledamot 2010 sitt mandat av författningsdomstolen efter att ha varit frånvarande från alla möten i en månad. En ledamot av *House of Lords* förlorar sitt ledamotskap om han eller hon inte har närvarat under en session som varat sex månader eller längre. Regeln infördes med House of Lords Reform Act 2014. Under 2016 och 2017 förlorade sex ledamöter sitt ledamotskap av detta skäl; fyra av dem avled strax efter, vilket gör att man kan misstänka att de inte deltog av åldersskäl.

I vissa länder beräknas sanktionerna proportionellt utifrån antalet missade plenum (t.ex. Polen, Portugal och Rumäniens deputeradekammare). I *Belgiens* representantkammare (Chambre des représentants) finns regler om reducering av arvudet om ledamöterna utan giltigt skäl inte deltar vid voteringar som förannonserats. Arvudet reduceras enligt följande:

**Tabell 17 Reducering av arvode i Belgiens representantkammare**

Deltagande vid förannonserade voteringar	Reducering
Minst 80 %	0 %
Mindre än 80 %	10 %
Mindre än 70 %	30 %
Mindre än 50 %	60 %

I *spanska deputeradekammaren* är ledamöterna skyldiga att delta i möten i plenum och utskott. En ledamot som med avsikt fullständigt avstår från att delta i möten i plenum och utskott kan fräntas vissa rättigheter, bl.a. delar av arvudet. Reglerna har enligt uppgift från deputeradekammaren tillämpats vid två tillfällen. Sammanlagt tre ledamöter har blivit av med sin ersättning för ett år. I spanska *senaten* kan arvudet för en månad eller mer dras in om en ledamot är frånvarande upprepade gånger utan giltig frånvaro. Enligt uppgift från



senaten är enda tillfället då detta tillämpats 1993 då tre senatorer som inte deltog i arbetet blev av med sin ersättning för en viss tid.

I *franska nationalförsamlingen* är utgångspunkten att det är obligatoriskt att delta i plenum och utskott. En ledamot som är frånvarande i viss utsträckning kan bli av med 25 procent av arvodet. Den franska *senaten* har i alla fall tidigare haft regler om ekonomiska sanktioner om en senator inte är närvarande i tillräckligt stor utsträckning. I det *italienska* parlamentets båda kamrar finns regler om närvaro och möjlighet till avdrag på arvodet om närvaron är för låg.

I *tyska förbundsdagen* får en ledamot ett avdrag på 200 euro från kostnadsersättningen om han eller hon inte är närvarande med giltigt skäl vid vissa plenum. Har ledighet beviljats blir avdraget 100 euro.

I *brittiska underhuset* finns inga formella krav på närvaro.

I några länder anges att det är partigrupperna som kontrollerar närvaron (Tyskland, Storbritannien, Estland, Sverige och Ungern; kan synas lite motstridigt eftersom det också uppges att det finns andra regler i några av dessa länder, men det kan vara olika situationer som avses).

Enligt ECPRD kan ledamöter i parlamenten i Kanada och Israel få arvo-desavdrag vid låg närvaro.

### 10.7.2 Europaparlamentet

Vid varje sammanträde i Europaparlamentets plenum ska det finnas en närvarolista som ledamöterna ska skriva på. Namnen på de ledamöter som registrerats som närvarande enligt närvarolistan ska i protokollet från varje sammanträde anges som ”närvarande”. Namnen på de ledamöter som talmannen befriat från skyldigheten att närvara ska i protokollet från varje sammanträde anges som ”befriade från närvaro”.

Europaparlamentet betalar ut en schablonersättning (traktamente) på 320 euro för varje officiell arbetsdag, förutsatt att ledamöterna skriver på en närvarolista. Ersättningen halveras om ledamöterna under dagar med plenaromröstningar uteblir från mer än hälften av omröstningarna med namnupprop, även om de är närvarande.

Europaparlamentet betalar ut en ersättning för allmänna utgifter som är kopplade till ledamöternas uppdrag. Ersättningen ska täcka utgifter i ledamotens hemland, t.ex. kontorskostnader och kostnader för dator- och teleutrustning. Om ledamoten utan giltig orsak är frånvarande under hälften av plenarsammanträdena under ett parlamentsår (september–augusti) halveras ersättningen. År 2019 var ersättningen 4 513 euro per månad.

### 10.7.3 De nordiska länderna

I *Danmark* finns inga regler om krav på närvaro i folketinget. En ledamot är bunden endast av sin egen övertygelse och inte av någon föreskrift från sina väljare (§ 56 Danmarks Riges Grundlov). Det är således ledamoten själv som

bestämmer vad han eller hon ska göra eller inte göra. Motsvarigheten till riksdagens utredningstjänst i Danmark känner inte till något fall då en ledamot inte deltagit i folketingets arbete men fått ersättning.

I *Finland* kan riksdagen skilja en ledamot från uppdraget som riksdagsledamot antingen helt eller för en bestämd tid om ledamoten på ett väsentligt sätt och upprepade gånger försummar att sköta sitt uppdrag som riksdagsledamot. Riksdagens beslut fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna och efter att man har inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande (28 § grundlagen). Om en riksdagsledamot upprepade gånger underlåter att delta i riksdagens arbete utan något godtagbart hinder, kan riksdagen på förslag av talmanskonferensen besluta att han eller hon för en bestämd tid förlorar sitt riksdagsmannaarvode eller en del av det (2 § lagen om riksdagsmannaarvode). Såvitt den finska utredningstjänsten känner till har ingendera sanktionsmöjlighet någonsin använts. Den sanktion som finns är att finska tidningar regelbundet publicerar statistik om ledamöternas närvaro.

I *Norge* anses det som en plikt att delta i stortingets arbete om man valts till ledamot (63 § grundlagen), och det är straffbart att inte delta i stortingets möten. Detta framgår av 12 § ansvarighetslagen:

Det medlem av Stortinget som uten gyldig forfall undlater å møte på Stortinget når dette trer sammen, straffes med bøter. På samme måte straffes den representant som uten gyldig grunn forsettlig unddrar sig fra å delta i Stortingets forhandlinger eller som ikke retter sig efter Stortingets forretningsorden.

En ledamot som undandrar sig mötesplikten kan alltså ställas inför Riksrätt och dömas till böter. Ledamoten kan också fråntas sitt uppdrag och/eller rösträtten för en period.

Det finns inga fall i Norge när en ledamot inte har deltagit i stortingets arbete en längre tid utan laga förfall, vilket innebär att man inte vet vad som händer om en ledamot väljer att inte delta.

Ledamöterna har samma skyldighet att delta i utskottens sammanträden som i stortinget. Förfall ska meddelas ordföranden (20 § Stortingets forretningsorden).

Ledamöter i alltinget i *Island* är skyldiga att närvara när det är sammanträde i plenum (dock inte under frågestunder) om de inte har laga förfall, vilket ska anmälas i förväg. Talmannen ska informeras om frånvaro så fort som möjligt och bedöma skälen för dem. Så vitt bekant finns inga regler om ekonomiska sanktioner.

## 10.8 Överväganden

### 10.8.1 Inledning

Det svenska statskicket bygger på folkstyrelse som förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och kommunal självstyrelse. Riksdagen är det svenska folkets främsta företrädare. Riksdagsledamoten har

mandatet att företräda folket inför de beslut som riksdagen fattar. Ledamöterna har alltså en central och mycket betydelsefull roll som det svenska folkets representanter i riksdagen. Att som folkvald stifta lagar och bestämma statens budget har stor betydelse för människors vardag. Att vara ledamot av Sveriges riksdag är således det viktigaste förtroendeuppdrag man kan ha i Sverige och är förenat med stort ansvar.

Riksdagens ledamöter har fått sitt mandat av väljarna i samband med val. Det är ledamotens ansvar att under hela valperioden leva upp till detta förtroende, och i nästa val avgör väljarna om förtroendet ska förnyas. En riksdagsledamot är förtroendevald och därmed inte anställd av riksdagen eller Riksdagsförvaltningen. En ledamot ska kunna utföra sitt uppdrag på ett fritt och obundet sätt, utan påtryckningar från andra.

Om en ledamot väljer att inte delta i riksdagsarbetet återspeglas dock inte medborgarnas vilja som den uttryckts vid val i riksdagens beslut. Det aktuella partiet kan inte heller använda det antal ledamöter i riksdagsarbetet som väljarna har röstat fram. Den ordning som finns för att hantera långvarig frånvaro är möjlighet till ledighet och att en ersättare då träder in. Ersättningsystemet inrättades alltså för att medborgarnas vilja som den uttryckts vid val ska återspeglas i riksdagens beslut, oberoende av om någon eller några av representanterna är förhindrade att delta i besluten. En ledamot som väljer att inte delta i riksdagsarbetet kan således begära ledigt. Erfarenheten under senare tid har dock visat att vissa ledamöter har valt att under lång tid inte delta i riksdagsarbetet utan att begära ledigt.

Att ledamöter under lång tid väljer att inte delta i riksdagsarbetet men ändå får ersättning riskerar att skada väljarnas förtroende för riksdagen och det demokratiska systemet. Det är även stötande att arvode betalas ut utan att någon reell arbetsinsats görs. Mot detta ska ställas principen att ledamöterna ska vara fria och obundna, och att väljarna i nästa val avgör om förtroendet ska förnyas. Det ska sägas att det i praktiken är varje parti som har det avgörande inflytandet över utformningen av valedeln, även om väljaren i en del fall har möjlighet att själv nominera en kandidat för ett parti, och att möjligheten till personröst kan påverka vilka som väljs in. I vilket fall är det uppenbart att avsikten med att varje ledamot ska ha en stark ställning inte syftar till att en ledamot inte ska delta i riksdagsarbetet och samtidigt få ersättning för uppdraget. En stark ställning för ledamoten handlar om att ledamoten inte ska kunna tvingas att rösta eller agera politiskt på ett visst sätt.

Riksdagsstyrelsen har framhållit att de regelverk som rör riksdagsledamöternas ekonomiska villkor bör präglas av en balans mellan olika intressen. Ledamöterna måste ges möjlighet att verka under rimliga villkor mot bakgrund av de särskilda krav som innefattas i riksdagsuppdraget. Det är emellertid också viktigt att ersättningen inte uppfattas som överdrivet förmånlig eller omotiverat gynnsam. En sådan reglering riskerar att i förlängningen påverka förtroendet för ledamöterna och för riksdagens arbete negativt (framst. 2016/16:RS7 s. 65).

Redovisningen ovan i avsnitt 10.7 av förhållandena i andra parlament visar att det förekommer krav på närvaro och ibland också regler om sanktioner, ofta arvodesavdrag, vid bristande närvaro. Det är alltså inte något främmande för parlament att ha regler om närvaro och möjlighet till sanktioner vid bristande närvaro.

Det finns mot bakgrund av vad som anförts ovan starka skäl att finna en ordning som motverkar att ledamöter utan laga förfall inte deltar i riksdagsarbetet samtidigt som de får ersättning. Erfarenheter från senare år visar att det nu finns ett behov av att reglera frågan. Det är, för att besvara den första frågan i utredningens direktiv, således önskvärt att reglera frågan om ekonomiska sanktioner mot ledamöter som under lång tid väljer att inte delta i riksdagsarbetet. Regleringen bör ta sikte på de mest uppenbara fallen när ledamöter under lång tid väljer att inte delta i riksdagsarbetet men ändå får ersättning. Ordningen ska vara rättssäker och förutsägbar. Det är viktigt att kriterierna för att avgöra om en ledamot deltar i riksdagsarbetet eller inte är tydliga och mätbara.

I det följande föreslås en sådan ordning. I korthet innebär förslaget att Riksdagens arvodesnämnd prövar om en ledamot ska anses ha deltagit i riksdagsarbetet eller inte. Kriteriet för att avgöra om en ledamot har deltagit i riksdagsarbetet eller inte är deltagande i voteringar. Har ledamoten varit frånvarande vid minst 60 procent av vöringstillfällena under ett kvartal utan giltigt skäl ska talmannen erinra ledamoten om att om en sådan frånvaro upprepas under ett kvartal under valperioden kommer talmannen att göra en anmälan till arvodesnämnden. Om talmannen har anmält att en ledamots ogiltiga frånvaro har varit för hög beslutar nämnden om arvode ska återkrävas. Återkravet gäller för det kvartal när den höga ogiltiga frånvaron upprepas. Nämndens beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

I 5 kap. 2 § RO anges att en ledamot har rätt till arvode för sitt uppdrag av allmänna medel och att närmare bestämmelser om arvode och ekonomiska villkor för ledamöter och ersättare finns i lag. Det bör i denna huvudbestämmelse anges att ytterligare bestämmelser om arvode och ekonomiska villkor samt om återkrav och jämkning av arvode och andra ersättningar för ledamöter och ersättare finns i lag. Därmed blir bestämmelsen mer informativ.

### 10.8.2 Riksdagens arvodesnämnd

Riksdagens arvodesnämnd fastställer månadsarvodet för riksdagsledamöter och beslutar om avgångsförmåner för ledamöter. Nämnden beslutar också om jämkning av avgångsförmåner. Som redovisats ovan i avsnitt 10.3.2 var ett tungt vägande skäl för att flytta beslut som rör rätten till ekonomiska avgångsförmåner från Riksdagsförvaltningen till nämnden att förvaltningen som beslutsorgan kan ifrågasättas i dessa sammanhang på grund av myndighetens nära samband med riksdagen. En utgångspunkt har också varit att ett och samma organ ska fatta de grundläggande besluten om rätt till alla förmånerna (förs. 2012/13:RS7). Utredningen har även övervägt andra alternativ i fråga om beslutsfattandet i förfarandet när det gäller arvodesavdrag. Det är t.ex.

tänkbart att beslutanderätten i stället skulle kunna läggas på talmannen eller t.ex. riksdagsstyrelsen eller Riksdagsförvaltningen. I likhet med vad som gäller i fråga om jämkning, ser utredningen dock betydande fördelar med att lägga beslutanderätten på ett i förhållande till riksdagsledamöterna mer fristående beslutsorgan. Utredningen har därför stannat vid att det är mest ändamålsenligt att Riksdagens arvodesnämnd ges i uppdrag att besluta i frågor om arvodesavdrag.

När det gäller arvodesnämndens uppgifter kan det konstateras att arvodesnämnden beslutar i vissa fall om jämkning av ersättning. Nämnden får härmed ytterligare en uppgift av liknande karaktär, som kommer att gälla återkrav av arvode. Mot bakgrund av nämndens uppgifter finns det skäl för att ordföranden i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Det kan nämnas att ordföranden i Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner – liksom ordförandena i Riksdagens överklagandenämnd och Valprovningarnämnden – ska vara eller ha varit ordinarie domare. Sedan Riksdagens arvodesnämnd inrättades 1994 har den haft två ordförande, båda ordinarie domare.

Mot bakgrund av uppgifterna för arvodesnämnden bör det således föreskrivas att ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Därmed säkerställs att det finns juridisk kompetens i nämnden.

Riksdagens arvodesnämnd kommer för sin prövning att behöva uppgifter från Riksdagsförvaltningen om bl.a. en ledamots närvaro vid voteringstillfällena. Innan ett beslut om återbetalningsskyldighet fattas ska arvodesnämnden inhämta yttranden från ledamoten och den partigrupp som ledamoten tillhör eller tillhört. Det kan också finnas skäl för nämnden att inhämta upplysningar och yttrande från talmannen.

### 10.8.3 Deltagande i voteringar

Det handlar här om att finna en ordning som tar sikte på de mest uppenbara fallen när ledamöter under lång tid väljer att inte delta i riksdagsarbetet men ändå får ersättning. Det ska sägas att det finns olika delar av riksdagsuppdraget. Konstitutionsutskottet har framhållit att ledamotskapet inte bara utförs i samband med riksdagens verksamhet i formell mening utan också utanför riksdagen – i den egna valkretsen, i partiorganisationen m.m. En riksdagsledamot har alltså en dubbel roll som beslutsfattare och representant.

Utredningen kan konstatera att den formellt sett mest centrala delen av riksdagsarbetet är att delta i beslutsfattandet i riksdagen genom voteringar i kammaren. Det är genom att delta i voteringar som ledamoten är med och fattar bindande beslut. Om en ledamot är frånvarande vid en stor del av voterings-tillfällena under en längre period utan giltigt skäl skadar ledamoten väljarnas förtroende för riksdagen. Utfallet av voteringarna riskerar också som en följd av ett sådant beteende att avvika från väljarnas utslag i valet till riksdagen. Voteringar i kammaren är alltså en central del av fullgörandet av riksdagsuppdraget. Utredningen anser att det inte är rimligt att en ledamot utan giltigt skäl

är frånvarande från många voteringar under en längre tid. Som redan anförts bör en sådan frånvaro därför medföra att åtgärder vidtas.

Det har förekommit att riksdagsledamöter mer eller mindre öppet har deklarerat att de avser att inte delta i riksdagsarbetet. De har inte begärt ledigt från riksdagsuppdraget eller att få lämna uppdraget helt. Dessa ledamöter har sedan varit frånvarande från voteringarna under lång tid samtidigt som de fått arvode. Utredningens genomgång visar att den gräns om 60 procents frånvaro som föreslås nedan för att bedöma om en ledamot har avstått från att delta i riksdagsarbetet i så stor omfattning att arvodesavdrag bör ske är så pass hög att i allt väsentligt endast ledamöter som medvetet varit frånvarande under en längre tid kommer upp i så hög frånvaro. Genom att det finns en tydlig gräns vet ledamöterna vad som gäller.

Utredningen har övervägt om närvaro vid utskottssammanträden bör beaktas. Genomgångarna av närvaro vid utskottssammanträden för de ledamöter som varit frånvarande vid minst 60 procent av voteringstillfällena under ett kvartal visar dock att närvaron vid utskottssammanträden genomgående är mycket låg, så att beakta sådan närvaro skulle sannolikt inte leda till någon beaktansvärd skillnad i utfall. Dessutom sitter inte alla ledamöter i utskott, och utskottens sammanträdesfrekvens varierar. Det ska också betonas att det är vid kammarens voteringar som ledamöterna utövar sin befogenhet att delta i det bindande beslutsfattandet när det gäller lagar och statens budget.

Ordningen för arvodesavdrag ska vara tydlig och förutsägbar och genom att den endast kommer att avse voteringar blir det tydligt vad som gäller. Det kan också sägas att partilösa ledamöter med denna utrednings förslag i en annan del normalt inte kommer att sitta i några utskott.

Det kan vidare nämnas att genomgången av förhållandena i andra länder visade att i 17 av 24 länder finns en rättslig skyldighet att närvara i plenum, och i ett antal länder åtföljs detta av möjlighet till pekuniära sanktioner. I några parlament finns också krav på närvaro i utskott men de flesta parlament tar alltså sikte på kammarens sammanträden och voteringar.

#### *Giltiga skäl för frånvaro*

Det kan finnas fall där ledamöter har godtagbara skäl för hög frånvaro. Utredningen har övervägt vilka skäl som ska anses vara giltiga för att frånvaron inte ska ingå i bedömningen av om en tjänstgörande ledamot ska bli föremål för återkrav av arvodet. De skäl som kan anföras för giltig frånvaro är:

- sjukskrivning och föräldraledighet under kortare tid än en sammanhängande månad (dvs. när en ledamot inte är ledig från riksdagen minst en månad)
- familjeskäl
- internationella uppdrag.

En ledamot kan vara sjukskriven eller föräldraledig under en kortare period än en månad och får då ingen ersättare. En ledamot som är sjukskriven eller föräldraledig deltar inte i voteringarna, och frånvaron är naturligtvis godtagbar.

Med familjeskäl avses att familjesituationen har inneburit att ledamoten har behövt vara frånvarande vid voteringar. Enligt lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl har en arbetstagare rätt till ledighet från sin anställning av trängande familjeskäl som har samband med sjukdom eller olycksfall och som gör arbetstagarens omedelbara närvaro absolut nödvändig. Många kollektivavtal ger också möjlighet till tjänstledigt med bibehållen lön när någon nära anhörig är svårt sjuk eller har avlidit. Ofta medges betald ledighet i upp till tio dagar efter en anhörigs bortgång och begravning. Riksdagsledamöter omfattas inte av dessa bestämmelser, men bestämmelserna ger till en del en grund att utgå från i bedömningen av om frånvaron ska anses vara giltig. Det ska påpekas att de familjeskäl som kan åberopas i det nu aktuella sammanhanget omfattar fler aspekter än de ”trängande familjeskäl” som avses i lagen om rätt till ledighet av trängande familjeskäl. Ledamöter kan normalt inte vara lediga från sitt uppdrag kortare perioder av familjeskäl, men familjeskäl kan vara en godtagbar grund för frånvaro från voteringar. Det kan förekomma att en ledamot behöver vara frånvarande under en längre tid på grund av familjeskäl. Enskilda skäl av privat natur kan vara en liknande omständighet som innebär att frånvaron kan vara godtagbar.

Ytterligare en grund för giltig frånvaro är internationella uppdrag. Med detta avses uppdrag som en ledamot har fått via riksdagen, t.ex. deltagande i parlamentariska församlingar som Nordiska rådet eller Europarådets parlamentariska församling. Det kan också gälla andra internationella uppdrag, som normalt fås av eller genom den svenska regeringen, t.ex. medlare i en internationell konflikt.

Det kan finnas liknande omständigheter som de som räknats upp ovan som bör beaktas. För att skapa en möjlighet att väga in sådana omständigheter bör det i lagtexten anges att annan liknande omständighet ska vara ett skäl för giltig frånvaro.

Under exceptionella omständigheter, som inte behöver avse en enskild ledamot, kan det vidare vara acceptabelt med hög frånvaro vid voteringar. Ett exempel är om partierna kommer överens om att begränsa närvaron vid voteringar, t.ex. på grund av en pågående epidemi. I lagtexten bör således anges att om det finns synnerliga skäl får det bortses från frånvaro också på annan grund än de som redovisats ovan.

Vidare har utredningen övervägt om uppdrag kopplade till partipolitiskt arbete bör kunna anses vara en grund för giltig frånvaro från voteringar. Partipolitiska uppdrag bör i allt väsentligt kunna skötas vid andra tillfällen än när det är votering i kammaren och bör således inte vara grund för giltig frånvaro i de bedömningar som är aktuella här. Det ska dock påminnas om att gränsen för frånvaro utöver den som omfattas av de skäl som redovisats här är så pass hög som 60 procent av voteringstillfällena. Det innebär att det finns visst utrymme för en ledamot att vara frånvarande i viss omfattning, t.ex. för

partipolitiska uppgifter, utan att frågan om arvodesavdrag aktualiseras. Som framgår av beskrivningen av kvittningssystemet kan partipolitiska uppgifter vara en grund för att få kvittning.

#### *Undantag för partiledare och språkrör*

Oftast är partiledare och språkrör som inte sitter i regeringen ledamöter av riksdagen. De har en särskild roll i sitt parti och i politiken som innebär att fokus kan ligga på andra delar av riksdagsuppdraget. I formuleringen av sitt partis politik i riksdagen har de en viktig roll. De deltar vidare i partiledardebatter i riksdagen. Utredningen anser att det får godtas att de har låg närvaro vid voteringarna utan att det för den skull finns skäl att ifrågasätta om de deltar i riksdagsarbetet. De bör således inte omfattas av den föreslagna ordningen och kommer alltså inte att kunna bli föremål för arvodesavdrag även om de är frånvarande vid många voteringstillfällen.

#### *Kvittningssystemet bör inte beaktas*

Utredningen har övervägt om kvittningssystemet bör beaktas vid bedömningen av giltiga skäl för frånvaro på så sätt att en riksdagsledamot som fått kvittning av sitt parti alltid skulle anses ha giltigt skäl för sin frånvaro från ett voteringstillfälle. Utredningen har dock kommit till slutsatsen att deltagande i kvittningssystemet inte bör beaktas. Alla partier är inte med i kvittningssystemet och partilösa ledamöter är inte med i kvittningssystemet. Vidare är kvittningssystemet, som kan förändras över tid, oreglerat, och rimligen bör det förbli så. Det förekommer förvisso att ledamöter är frånvarande från voteringar som en följd av kvittningssystemet även av skäl som inte utgör giltiga skäl för frånvaro enligt den lagstiftning som här föreslås, men en ledamot som kvittas ut vid enstaka voteringstillfällen kommer inte på den grunden att vara i närheten av att vara frånvarande vid 60 procent av voteringstillfällena. Det handlar i första hand om kvittning för partipolitiska uppgifter och vad som kan kallas 'renodlad kvittningsfrånvaro', dvs. att vara frånvarande för att en riksdagsledamot i något annat parti har kvittningstillfälle anledning att vara frånvarande. Partigruppen bör dock, liksom ledamoten, vara uppmärksam på att kvittning av skäl som inte nämns i den här föreslagna lagstiftningen inte medges i sådan utsträckning att 60-procentsgränsen överskrids. Det vore olyckligt om en partigrupp, genom att medge kvittning i för stor utsträckning, t.ex. för att gruppen önskar att en ledamot ska utföra partipolitiska uppgifter, skulle medverka till att en ledamot överskred denna gräns.

#### *Frånvarons tidsspann och omfattning*

Syftet med den ordning som föreslås här är att motverka att ledamöter under lång tid inte deltar i riksdagsarbetet samtidigt som de får arvode, vilket innebär att det är lämpligt att bedöma närvaron vid voteringar under ett kvartal. Voteringarna infaller i allt väsentligt under kalenderårets första, andra och fjärde



kvartal. Det är alltså närvaron vid voteringarna under dessa kvartal som kommer att ligga till grund för bedömningen av en ledamots frånvaro.

Vid varje voteringstillfälle förekommer normalt flera voteringar. Antalet voteringar varierar mellan olika voteringstillfällen, och det är rimligt att betrakta de olika voteringstillfällena som jämbördiga när det gäller att bedöma en ledamots deltagande. Närvaron ska alltså beräknas utifrån antalet voteringstillfällen, inte antalet voteringar.

En självklar utgångspunkt är att en riksdagsledamot ska vara närvarande vid alla voteringstillfällen. Att delta i voteringar är en viktig del av uppdraget. Partigrupperna kontrollerar noga närvaro och frånvaro i kammaren, inklusive skälen för frånvaro. Enligt partigruppernas interna regler ska den ledamot som anser sig ha behov av att vara frånvarande från ett voteringstillfälle anmäla detta i förväg till sin partigrupp. Utredningens genomgång visar också att de allra flesta riksdagsledamöter har god närvaro vid voteringarna. Syftet med den ordning som föreslås här är att identifiera ledamöter som har hög frånvaro utan giltigt skäl under lång tid. Detta är inte ett omfattande problem. Ett fåtal ledamöter har under senare år agerat på detta sätt. För att finna dessa fall visar utredningens genomgång att en gräns om minst 60 procents frånvaro från voteringstillfällena under ett kvartal är lämplig.

Det handlar om att uppnå en balans mellan å ena sidan administrativa granskningsinsatser och å andra sidan nyttan med dessa i form av att upptäcka ledamöter som har omfattande ogiltig frånvaro från voteringstillfällen. Om procentsatsen sätts för lågt skulle stora arbetsinsatser sannolikt läggas på att granska ett stort antal ledamöter som har haft legitima skäl att vara frånvarande. En alltför låg procentsats skulle också riskera att försvåra bibehållandet av kvittningssystemet, eftersom benägenheten att låta sig kvittas ut för att en ledamot från ett annat parti har kvittningsgill anledning att vara frånvarande troligen skulle minska påtagligt om några tillfällen av sådan 'renodlad kvittningsfrånvaro' skulle medföra risk för arvodesavdrag. Utredningen har övervägt om gränsen borde vara 50 procent istället för 60 procent, men har gjort bedömningen att en sänkning av gränsen från 60 till 50 procent skulle medföra påtagligt fler ärenden att hantera, utan att nämnvärt fler fall av omfattande, ogiltig frånvaro skulle uppdagas. Det nu sagda innebär inte att förväntan är att en riksdagsledamot ska delta i 41 procent av alla voteringstillfällen. Utgångspunkten är att varje ledamot ska delta i 100 procent av voteringstillfällena. 60-procentsgränsen handlar om att bygga ett system för att upptäcka de klandervärda fallen, utan att behöva granska stora mängder ärenden där frånvaron är legitim.

För att en ledamot ska bli föremål för arvodesavdrag ska det vara den ogiltiga frånvaron som uppgår till minst 60 procent under ett kvartal; frånvaro som beror på de giltiga skäl som redovisats ovan ska inte ingå i bedömningen. Frånvaro från voteringar när en ledamot beviljats ledigt av talmannen eller kammaren räknas naturligtvis inte med.

Återkrav av arvodet för ett helt kvartal är en förhållandevis kraftfull åtgärd. Dessutom kan frånvaro från voteringar bero på att ledamotens partigrupp har

önskat att ledamoten ska utföra vissa partipolitiska uppgifter som äger rum samtidigt som voteringar och därför beviljat ledamoten kvittning i en omfattning som visat sig bli för stor. Det är således av flera skäl rimligt att en ledamot blir uppmärksammas på att han eller hon riskerar att drabbas av återkrav innan Riksdagens arvodesnämnd fattar ett sådant beslut. Det innebär att om en ledamot är frånvarande vid minst 60 procent av voteringstillfällena under ett kvartal utan giltigt skäl ska talmannen påminna ledamoten om reglerna för återbetalning. Talmannen bör således klargöra för ledamoten att om han eller hon under valperioden återigen är frånvarande vid minst 60 procent av voteringstillfällena under ett kvartal utan giltigt skäl kommer talmannen att anmäla frånvaron till Riksdagens arvodesnämnd.

Ordningen innebär alltså att det inte blir något ärende hos arvodesnämnden på grundval av uppgifter under bara ett kvartal. Därigenom får ledamoten möjlighet att ändra sitt beteende och delta mer i riksdagsarbetet så att frågan inte prövas av arvodesnämnden och inget återkrav kommer att ställas. Om ledamoten sedan är frånvarande minst 60 procent i ytterligare ett kvartal under valperioden utan giltigt skäl ska talmannen dock anmäla ett ärende.

Om en ledamot har varit frånvarande minst 60 procent i två kvartal utan giltigt skäl kommer varje nytt kvartal under valperioden när ledamoten har en sådan frånvaro att omfattas av ordningen med arvodesavdrag. Varje ny valperiod innebär att frånvaron bedöms från valperiodens början, dvs. hög ogiltig frånvaro från en tidigare valperiod kommer inte att ingå i bedömningen.

#### **10.8.4 Åtgärdens innehåll – återkrav av arvodet**

När talmannen har anmält en ledamots frånvaro hos Riksdagens arvodesnämnd ska nämnden pröva om en ledamot har varit frånvarande från minst 60 procent av voteringstillfällena under den tid – två kvartal – som ärendet avser. Arvodesnämndens prövning kommer första gången en ledamot granskas att avse närvaron vid båda kvartalen, men sanktionen kommer i det fallet endast att avse det andra kvartalet. Som anförts ovan är skälet att det är rimligt att en ledamot ska ha fått en erinran – innan återkrav av arvodet kan beslutas – om att högre närvaro krävs för att ledamoten inte ska bli föremål för arvodesavdrag. Om ledamoten återigen är frånvarande vid minst 60 procent av voteringstillfällena kommer prövningen endast att avse det nya kvartalet.

Om en ledamot inte har deltagit i riksdagsarbetet trots att ledamoten har fått ett påpekande från talmannen om att ledamoten utan giltigt skäl har varit frånvarande minst 60 procent av voteringstillfällena ligger det närmast till hands att aktualisera återbetalning av arvodet. Ledamoten bör alltså få ett återkrav på arvodet för det andra kvartal som ledamoten var frånvarande under. Hela arvodet för det kvartalet bör återkrävas. Det finns ingen grund för partiell ledighet från riksdagen, och återkraven bör således inte vara av partiell natur.

Ett beslut om återkrav av utbetalda arvoden innebär i praktiken ett påtagligt ingrepp i en ledamots lagreglerade förmånsrättigheter. Återkravet kan beloppsmässigt bli betydande. Utredningen anser att det är rimligt att ett beslut

av Riksdagens arvodesnämnd, i likhet med nämndens beslut om inkomstgaranti, omställningsstöd och efterlevandeskydd, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

När ett beslut om återkrav har fått laga kraft får ett återbetalningsförfarande inledas. Det bör vara Riksdagsförvaltningen som framställer återkravet. För närvarande finns särskilda återkravsregler för tidigare riksdagsledamöter för felaktigt utbetald ålderspension, inkomstgaranti och ekonomiskt omställningsstöd. Det är Statens tjänstepensionsverk (SPV) som sköter verkställigheten av beslut om återkrav i dessa fall.

Den tid som en ledamot är ledig från riksdagsuppdraget ingår enligt gällande regler i den tid som ligger till grund för avgångsförmåner. Om en ledamot får arvodesavdrag eftersom ledamoten inte deltagit i riksdagsarbetet ska dock ett sådant arvodesavdrag påverka avgångsförmånerna. Den tid som ledamoten fått arvodesavdrag för bör således inte räknas in i den tid som kvalificerar ledamoten för avgångsförmåner. Arvodesnämnden ska alltså när den fattar sina beslut om avgångsförmåner väga in om en ledamot har fått arvodesavdrag. Nämnden bör bortse från den tid som arvodesavdraget avser vid beräkningen av underlaget för inkomstgaranti och omställningsstöd. Den tid som en ledamot har fått arvodesavdrag för ska inte heller räknas med som underlag för pensionsrätt.

#### *Övriga förmåner bör inte bli föremål för återkrav*

Riksdagens ledamöter har rätt till olika slags förmåner. En utgångspunkt skulle kunna vara att samma principer som tillämpas för ledamöter som är lediga utan ersättning tillämpas vid beslut om arvodesavdrag. En skillnad är dock att beslutet om arvodesavdrag för en ledamot som inte deltar i riksdagsarbetet kommer att fattas i efterhand, medan ledighet begärs och beviljas i förväg. Vidare bör inte åtgärderna innebära att en ledamots möjlighet att utöva eller återuppta uppdraget försvåras. Strävan bör vara att ledamoten ska återuppta uppdraget och inte tjänstgöra som ledamot utan att delta i riksdagsarbetet. Det innebär t.ex. att eftersom en ledamot i praktiken behöver den tekniska och elektroniska utrustningen för att kunna delta i riksdagsarbetet bör inte utrustningen krävas tillbaka. Ett beslut om sanktioner mot en ledamot som inte deltar i riksdagsarbetet ska avse förfluten tid, inte framtid.

Med den ordning som föreslås här kan en ledamot ha deltagit i ett mindre antal voteringar och ändå bli föremål för arvodesavdrag. En ledamot kan alltså ha rest till Stockholm för att delta i voteringar och då använt sitt övernattningsboende. Det skulle krävas allt för mycket detaljreglering för att avgöra i vilken omfattning andra ersättningar och förmåner än arvodet skulle krävas tillbaka. Med återkrav på arvodet i efterhand försvåras inte för någon ledamot att utöva uppdraget framåt i tiden. Däremot bör alltså inte övriga ersättningar och förmåner krävas tillbaka med anledning av låg närvaro vid voteringarna.

### **10.8.5 Talmannen bör anmäla frånvaron till Riksdagens arvodesnämnd**

Talmannen leder riksdagens arbete, och är den som beviljar ledighet utom för ledigheter om en månad eller längre då kammaren beslutar om ledighet för andra skäl än sjukdom eller föräldraledighet (om kammaren inte sammanträder under en månad får dock talmannen besluta om ledigheten ska beviljas). Också i de fall när kammaren beslutar om ledighet ska beviljas eller inte har talmannen i praktiken en viktig roll genom att förbereda kammarens beslut. Mot bakgrund av talmannens centrala roll både i riksdagsarbetet i allmänhet och i frågor om ledigheter mer specifikt bör således talmannen vara den som anmäler till Riksdagens arvodesnämnd om en ledamot väljer att inte delta i riksdagsarbetet. Talmannen (och i förlängningen Riksdagens arvodesnämnd) kommer att behöva underlag för sina bedömningar och beslut. I de delar som rör deltagande i voteringar och sjukfrånvaro och föräldraledighet kommer kammarkansliet att få en central roll.

Talmannen bör för varje kvartal få en förteckning över de ledamöter vars frånvaro vid voteringstillfällena det gångna kvartalet överstiger 60 procent och uppgifter om dessa ledamöters föräldraledighet etc. Talmannen ska, på grundval av de uppgifter som finns tillgängliga om berörda ledamöters frånvaro, pröva om ledamöterna har haft godtagbara skäl för frånvaron. De skäl som ska anses godtagbara har redovisats ovan. Om talmannen på detta underlag kan avgöra att det finns godtagbara skäl för frånvaron vidtar han eller hon inte några ytterligare åtgärder.

Om talmannen inte på detta underlag kan avgöra om det finns godtagbara skäl ska talmannen kontakta den berörda ledamoten och ledningen för ledamotens partigrupp. Ledamoten och partigruppen kan anföra att ett eller flera av de skäl som nämnts föreligger. Vid talmannens prövning av om det rör sig om giltig frånvaro bör en utgångspunkt vara att talmannen inte ska överpröva partigruppernas bedömningar. Det innebär att om en partigrupp har gjort bedömningen att det är acceptabelt att en ledamot under en lång tid inte deltar i voteringar med hänvisning till de skäl som här angetts som godtagbara bör talmannen normalt inte initiera ett ärende om arvodesavdrag. Men partigruppen bör samtidigt inte ges vetorätt i frågan. Talmannen bör i stället alltid göra en egen slutlig bedömning av om skälen för att en ledamot har varit frånvarande är tillräckliga för att en varning inte ska utfärdas eller för att ett ärende inte ska initieras.

Om talmannen och riksdagsledamoten är oense vad gäller om ledamoten haft 60 procents ogiltig frånvaro eller inte har talmannen möjlighet att utfärda en varning mot ledamotens nekande. Eftersom en varning inte har några rättsverkningar förrän ett andra kvartal med ifrågasatt frånvaro inträffar finns inte tillräckliga skäl för att ge ledamoten möjlighet att få talmannens varning överprövad, t.ex. hos nämnden eller domstol. Skulle ledamoten därefter ha 60 procents misstänkt ogiltig frånvaro under ytterligare ett kvartal och talmannen gör en anmälan till nämnden kommer nämnden förstås att pröva frånvarons giltighet för båda de aktuella kvartalen. Om nämnden då anser att talmannen gjort

en felaktig bedömning vad gäller det första kvartalet, men inte det andra, får nämndens beslut innebörden av en varning. (Nämnden kan inte besluta om sanktioner, men om ledamoten har 60 procents ogiltigt frånvaro ett senare kvartal kan nämndens första beslut innebära att nämnden kan besluta om sanktioner vid detta senare tillfälle.) Om nämnden anser att talmannen gjort en felaktig bedömning vad gäller både det första och det andra kvartalet undanröjs talmannens varning och några sanktioner utgår inte.

Även om en ledamot har lämnat sin partigrupp och uppträder som partilös kan talmannen kontakta grupplederen för den partigrupp som ledamoten valdes in för. Förhållandet mellan den tidigare partigruppen och ledamoten kan vara komplicerat, och talmannen får visa varsamhet i kontakterna. Den tidigare partigruppens bedömningar kan påverkas av speciella omständigheter i samband med att ledamoten har lämnat partigruppen. När det gäller partilösa ledamöter kan talmannen således få en större roll i bedömningen av om ledamotens skäl för låg närvaro ska anses godtagbara.

Om talmannen märker att en ledamot verkar avstå från att delta i riksdagsarbetet kan talmannen kontakta ledamoten redan innan de kvartalsvisa uppgifterna om närvaro vid voteringarna har sammanställts. Om ledamoten då har för avsikt att inte delta i riksdagsarbetet kan ledamoten ansöka om ledighet från uppdraget som riksdagsledamot eller begära att få lämna uppdraget. Talmannen kan meddela att han eller hon kommer att tillstyrka en ansökan om ledighet om den kan motiveras av ledamoten. Detta innebär inte att praxis för när en ledighetsansökan ska beviljas påverkas.

#### *Endast talmannen bör ha rätt att anmäla en ledamots frånvaro hos Riksdagens arvodesnämnd*

Det kan övervägas om någon annan än talmannen – t.ex. partigrupperna eller riksdagsstyrelsen – ska kunna anmäla att en ledamot inte deltar i riksdagens arbete, men av följande skäl bör det endast vara talmannen som ska ha rätten att initiera ett ärende om arvodesavdrag. En utgångspunkt är att Riksdagens arvodesnämnd ska besluta om åtgärder mot ledamöter som inte deltar i riksdagsarbetet men nämnden ska inte själv kunna initiera ett ärende.

I praktiken är det i första hand berörd partigrupp som märker om en ledamot inte deltar i riksdagsarbetet, och en ledamots val att inte delta meddelas normalt den egna partigruppen. Det finns inget som hindrar att en partigrupp under hand påkallar talmannens uppmärksamhet om en ledamot inte deltar i riksdagsarbetet. Det är dock inte lämpligt att det ligger i partigruppernas händer att kunna anmäla ledamöter som inte deltar i riksdagsarbetet. Relationen mellan en partigrupp och en ledamot som inte deltar i riksdagsarbetet torde vara ansträngd och kan vara komplicerad. Om en partigrupp får denna möjlighet skulle partigruppen kunna få en allt för stark ställning i förhållande till de enskilda ledamöterna och det skulle kunna uppfattas som att partigruppen straffar misshagliga ledamöter. Det förekommer också att en ledamot lämnar sin partigrupp och uppträder utan partibeteckning, s.k. politisk vilde. Relationen

mellan en sådan ledamot och den partigrupp som ledamoten valdes in för kan vara av olika slag och inte heller när det gäller en sådan ledamot synes det lämpligt att en partigrupp kan anmäla ärenden.

Riksdagsstyrelsen leder Riksdagsförvaltningen och överlägger om planeringen av riksdagsarbetet. Riksdagsstyrelsen består av talmannen som ordförande och tio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig för en valperiod. Riksdagens ledamöter är dock inte anställda av Riksdagsförvaltningen och styrelsen är inte arbetsgivare för ledamöterna. Riksdagsstyrelsen är en myndighetsstyrelse och leder inte kammararbetet. En ordning där riksdagsstyrelsen anmäler ledamöter skulle innebära att styrelsen får en uppgift som är främmande för den.

### 10.8.6 Tidsgräns för anmälan

Med ordningen att talmannen strax efter utgången av varje kvartal ska följa upp närvaron och följa upp om en ledamot har varit frånvarande vid mer än 60 procent av voteringarna bör talmannen vidta eventuella åtgärder inom en rimlig tid. Normalt bör talmannen kunna fatta ett beslut om att påminna en ledamot om reglerna eller göra en anmälan till arvodesnämnden inom en till två månader eller högst ett kvartal. När det gäller frånvaro för årets andra kvartal, där en sammanställning kan göras först sedan det sista arbetsplenumet i juni hållits, kan dock mer tid hinna gå. Sammantaget bör talmannen fatta beslut senast inom sex månader efter att kvartalet löpt ut. Det innebär att om inte talmannen har fattat något beslut som avser en ledamots frånvaro under t.ex. andra kvartalet före december månads utgång kan inte ledamoten bli föremål för någon åtgärd som rör det andra kvartalet.

### 10.8.7 Författningsreglering

Utredningens förslag ger anledning till ändringar i riksdagsordningen, lagen (2012:883) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd och lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter.

Det ska i detta sammanhang nämnas att riksdagsstyrelsen har tillkallat en särskild utredare för att göra en översyn av vissa frågor som gäller riksdagsledamöternas rätt till ersättning. I uppdraget ingår bl.a. att överväga

- regleringen av ledamöternas rätt till traktamente, övernattningsboende och logiersättning
- regleringen av medföljande resenärer och delade resor
- införandet av regler om preskription av anspråk på resekostnadsersättning, traktamente och arvode
- införandet av regler om återkrav och om sanktioner.

Utredningen om riksdagsledamöternas ersättningar har fått tilläggsdirektiv i frågan om årskort för tåg. Både uppdraget och tilläggsuppdraget ska redovisas senast den 15 december 2020. Förslagen från 2019 års riksdagsöversyn

kommer att behöva samordnas med förslagen från Utredningen om riksdagsledamöternas ersättningar, särskilt den del av den senare utredningens överväganden som rör införandet av regler om återkrav och om sanktioner.

## 11 Val av talman och vice talmän

### Bedömning i korthet

Det finns inte tillräckliga skäl för att föreslå en ändring av bestämmelserna om förfarandet vid val av talman och vice talmän.

### 11.1 Direktiven

I direktiven redovisas att riksdagen vid det första sammanträdet efter ett val, enligt 4 kap. 2 § RF, ska välja en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman. Valen gäller till valperiodens slut. Förfarandet är reglerat i 3 kap. 4 § RO. Om det bara finns en nominerad kandidat sker valet med acklamation. Om det finns flera kandidater sker valet som huvudregel med slutna sedlar. Om en kandidat får mer än hälften av rösterna i första omgången är han eller hon vald. Men om en sådan röstövertikt inte uppnås ska ett nytt val genomföras. Om ingen av kandidaterna får mer än hälften av rösterna då heller ska ett tredje val genomföras mellan de två kandidater som vid den andra omröstningen fick flest röster. Vid den tredje omröstningen är den kandidat vald som får flest röster.

Skälet till att förfarandet upprepas i den andra omröstningen är att ledamöterna, i ljuset av utgången i den första omgången, ska få tillfälle att uttrycka sin uppfattning och byta kandidat så att någon av kandidaterna därmed kan få mer än hälften av rösterna i den andra omgången. I praktiken har det dock visat sig att partierna inte byter kandidat vid andra omröstningen, vilket innebär att valet därför normalt ändå avgörs först vid tredje omröstningen. Förfarandet är tidskrävande, och nyttan av att genomföra tre omröstningar har ifrågasatts. Det skulle exempelvis kunna övervägas att i stället införa en ordning med endast två omröstningar, där den som får flest röster vid den andra omröstningen blir vald. Ledamöterna skulle då fortfarande få tillfälle att visa sin uppfattning genom att vid den andra omröstningen välja en andrahandskandidat. Utredningen ska därför se över proceduren för val av talman och vice talmän och vid behov föreslå förändringar.

### 11.2 Bakgrund till gällande ordning

Den nuvarande ordningen att talmännen utses av riksdagen infördes 1920. Innan dess hade kungen utsett talmännen, utom under 1700-talets frihetstid och när det gällde prästeståndet, där ärkebiskopen var självskriven talman. Anledningen till att kungen utsåg talmän var talmännens rätt att vägra proposition om ett förslag ansågs strida mot grundlag. Talmannen skulle ha en oberoende ställning i förhållande till åsikterna inom kammaren. Konstitutionsutskottet anförde dock redan 1891 att man inte kunde förutsätta att kamrarna skulle utse



personer som inte skulle göra till sin högsta uppgift att iaktta grundlagen. Om det fanns en sådan fara skulle den i alla fall inte vara större än den som kunde finnas om kungen utsåg talmännen. Efter Gustav III:s statsvälkning framträdde möjligheten att vägra proposition som ett viktigt medel för kungen att påverka ständernas beslut. Det fanns upprepade exempel på att talmännen vägrade proposition på befallning av kungen eller i enlighet med hans antydda vilja. I 1809 års regeringsform behölls visserligen kungens rätt att vägra proposition, men i 1810 års riksdagsordning fick konstitutionsutskottet befogenheten att avgöra en tvist mellan kammaren och talmannen då den senare vägrar proposition mot kammarens vilja (dvs. den bestämmelse som finns kvar i dag).

Konstitutionsutskottet föreslog 1891 således att kamrarna skulle välja sina egna talmän, vilket andra kammaren ställde sig bakom medan första kammaren avvisade förslaget. Frågan var aktuell under flera riksdagar. I ett utlåtande 1913, som kom att ligga till grund för beslutet att kamrarna själva skulle utse talmän, diskuterade konstitutionsutskottet formen för val av talmän (konstitutionsutskottets utlåtande nr 27, 1913). Den ordning som förordades är den som fortfarande gäller.

Konstitutionsutskottet anförde, med hänvisning till talmansbefattningarnas betydelse för riksdagens arbete, att valet bör anordnas så att en omsorgsfull prövning garanteras. Utskottet konstaterade att det i andra länders parlament i allmänhet fanns särskilda regler för motsvarande val. Utskottet förordade ett förfaringsätt som i huvudsak liknade det som användes i parlamenten i Danmark, Belgien och Frankrike. I Danmark krävs absolut majoritet för att vinna i första omgången. Får ingen kandidat absolut majoritet sker ett nytt val, och får ingen absolut majoritet då sker en tredje omröstning mellan de två som vid det andra valet fått flest röster. Vid lika röstetal i den tredje omröstningen sker lottning. På samma sätt sker val av vice talmän. Liknande förfaringsätt användes i de belgiska och franska parlamenten med den skillnaden att i händelse av lika röstetal i den tredje omgången ansågs den äldste av kandidaterna vald (det fanns också vissa skillnader vid val av vice talmän).

Konstitutionsutskottet anförde följande, som alltså avser den ordning som fortfarande används i riksdagen (konstitutionsutskottets utlåtande nr 27, 1913 s. 14 f.):

Den princip, som i flertalet av nu omnämnda valmetoder kommit till uttryck, att valen så vitt möjligt böra grundas på absolut majoritet, anser utskottet böra komma till tillämpning även vid val av talmän och vice talmän i vår riksdags båda kamrar. Genom uppställande av en sådan fordran markeras, att valen av talmän och vice talmän böra vara uttryck för ett allmänare förtroende inom vederbörande kammare, vilket för talmanskallets lyckliga utövning är en viktig förutsättning. Å andra sidan kan denna fordran på absolut majoritet svårligen uppställas utan tilläggsbestämmelser, som i händelse av splittring på ett praktiskt sätt och utan alltför stor tidsutdräkt bringa rösterna att samla sig om de huvudkandidater, vilka vid valet kunna komma i fråga.

Utskottet har för detta syfte funnit sig böra i huvudsak förorda det förfaringsätt, som användes i danska riksdagen och i de belgiska och franska parlamenten. För det fall, att absolut majoritet ej vinnes vid första

omröstningen, föreslår utskottet en andra omröstning. Därigenom att denna andra omröstning ej bindes vid de namn, som i den första omröstningen förekommit, är en möjlighet given att uppställa en ny kandidat, vilkens namn måhända har lättare att samla erforderligt antal röster än något av de namn, som först varit ifrågasatta. Men kan ej heller vid den andra omröstningen något namn samla mer än hälften av de avgivna rösterna, torde valbarheten enligt i nämnda parlament tillämpade regler böra begränsas till de två, som i den andra omröstningen erhållit de flesta rösterna, och den tredje omröstningen måste då bli avgörande, så att den förklarar vald, som nu erhåller flertalet avgivna röster. För den händelse i andra omröstningen rösterna utfallit lika för två eller flera, erfordras särskild föreskrift om lottning dem emellan för att avgöra, vilka två som i tredje omröstningen kunna komma i fråga. Skulle åter i den slutliga, tredje omröstningen rösterna bli lika fördelade, gäller den allmänna regeln om lottning i riksdagsordningen § 75.

I den proposition som låg till grund för antagandet av de nya reglerna 1920 hänvisades till konstitutionsutskottets utlåtande från 1913 (proposition nr 322, 1920, s. 23 f.). I enlighet med propositionen fördes dock bestämmelserna om själva valförfarandet inte in i riksdagsordningen, som då var grundlag, utan det blev en särskild stadga om val av talmän och vice talmän, daterad den 29 januari 1921. Stadgan kunde ändras genom vanlig lag, men genom den partiella författningsreformen 1969 kom bestämmelserna att föras in i riksdagsordningen, utan att det gjordes någon ändring i sak i omröstningsreglerna (proposition nr 27, 1968, s. 223). I 1920 års proposition anfördes att valförrättningen bör kunna avslutas under den första dag då riksdagen är samlad, och valsättet bör därför inte göras för invecklat eller så att det kan medföra uppskov.

Inför 1974 års regeringsform anförde Grundlagberedningen att det med hänsyn till de omfattande och stundom ömtåliga uppgifter som fullgörs av talmannen var angeläget att talmannens person bärs upp av ett brett förtroende i riksdagen och av en stark tilltro till talmannens oväld (SOU 1972:15 s. 132). För att ytterligare stärka talmannens ställning har det ansetts angeläget att han eller hon ska stå utanför ”det i snävare bemärkelse politiska riksdagsarbetet” (prop. 1973:90 s. 257). I förarbetena till 1974 års regeringsform konstaterades bara att reglerna om valmetod skulle vara desamma som tidigare (prop. 1973:90 s. 578).

Som framgått ovan hänvisades till parlamenten i Danmark, Belgien och Frankrike när den nuvarande ordningen för val av talman i flera omgångar infördes 1920. Parlamenten i dessa tre länder har, i likhet med Sverige, kvar samma ordning.

### 11.3 Talmannens uppgifter

Med 1974 års regeringsform fick talmannen en stärkt ställning och nya viktiga funktioner (Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019], kommentaren till 4 kap. 3 § RF). Den stärkta ställningen markerades redan med enkammerssystemets införande 1971, då talmannen ensam blev riksdagens främste företrädare; tidigare hade det funnits två kamrar och två jämställda talmän. Det är talmannen

som vid regeringsskiftet leder förhandlingarna och lägger fram förslag till ny statsminister, och det är talmannen som entledigar statsministern och i vissa fall övriga statsråd (6 kap. 4–9 §§ RF). Talmannen tjänstgör vidare som statschef (tillfällig riksföreståndare), när det inte finns någon annan behörig att tillgå (5 kap. 7 § andra stycket RF). Talmannen leder riksdagens arbete (4 kap. 2 § RO) och kammarens sammanträden (6 kap. 3 § RO). I dessa båda uppgifter ingår en rad befogenheter och skyldigheter som regleras särskilt i riksdagsordningen. Talmannen är ordförande i riksdagsstyrelsen och ordförandekonferensen (tilläggsbestämmelserna 4.4.1 och 5.4.1 RO), ingår i Utrikesnämnden (10 kap. 12 § första stycket RF) och leder i ett visst fall förhandlingarna med nämndens ledamöter (13 kap. 12 § RO). Talmannen är också ordförande i krigsdelegationen (13 kap. 11 § RO). Talmannen prövar ansökan om ledighet i vissa fall (5 kap. 4 § RO), inkallar ersättare till tjänstgöring (5 kap. 5 § RO), prövar förutsättningarna för att en ansökan om riksdagens tillstånd till talan mot en ledamot ska läggas fram för kammaren (5 kap. 7 § RO) samt fattar vissa beslut vid tillsättande av ledamöter och suppleanter i utskott och andra riksdagsorgan (tilläggsbestämmelse 3.5.1 RO och 12 kap. 14 § RO). Talmannen beslutar efter samråd med riksdagsstyrelsen om planeringen av arbetet i kammaren och när kammaren ska sammanträda (6 kap. 2 § och tilläggsbestämmelse 6.2.1 RO). Om regeringen har beslutat om extra val, får talmannen på begäran av regeringen besluta att kammaren inte ska sammanträda under återstoden av valperioden (6 kap. 11 § RO). Talmannen kan också besluta att kalla kammaren till sammanträde under en period när arbete i kammaren inte pågår. Ett sådant beslut ska fattas om regeringen eller minst 115 ledamöter begär det (6 kap. 12 § första stycket). Talmannen kan bestämma att riksdagen ska sammanträda någon annanstans än i Stockholm (4 kap. 1 § och 15 kap. 1 § RF). Av vikt är även talmannens representativa uppgifter. Talmannen företräder riksdagen såväl nationellt som internationellt.

## 11.4 Regler för val av talman

Talmännen (talmannen och de tre vice talmännen) väljs var för sig. Valen förbereds inte av valberedningen (tilläggsbestämmelse 12.2.1 RO) Om mer än en kandidat finns och någon riksdagsledamot begär det ska valet förrättas med slutna sedlar. Om valet av talman sker med slutna sedlar är den vald som får mer än hälften av rösterna. Om ingen får en sådan röstövertikt, ska ett nytt val genomföras. Om inte heller då någon får mer än hälften av rösterna, ska ett tredje val genomföras mellan de två som vid den andra omröstningen fick flest röster. Vid den tredje omröstningen är den vald som får de flesta rösterna. Även ogiltiga röster räknas som avgivna (3 kap. 4 § RO och Törnell, 1996, Riksdagspraxis s. 91).

Också vid några andra av riksdagens val tillämpas dessa bestämmelser om val i tre omgångar. Det gäller

- riksdagens ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän (13 kap. 3 § RO)
- riksrevisorn och riksrevisionsdirektören (13 kap. 6 § RO)
- ordföranden och ersättare för ordföranden i överklagandenämnden (13 kap. 17 § RO)
- riksföreståndare, vice riksföreståndare eller en person som ska tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare enligt 5 kap. 5 och 7 §§ RF (13 kap. 20 § RO).

När det gäller val av talman sker valet efter en ändring 2018 med acklamation om endast en kandidat har nominerats. Bakgrunden var att det endast fanns en nominerad kandidat till valet av andre vice talman 2014. Trots detta krävdes det tre valomgångar med slutna sedlar innan den andre vice talmannen kunde väljas. Val med slutna sedlar hade nämligen begärts av en ledamot, och kandidaten fick inte mer än hälften av rösterna vid vare sig den första eller den andra valomgången. Att ett val sker med slutna sedlar innebär att en riksdagsledamot kan rösta på vilken kandidat ledamoten vill utan att det blir känt vem han eller hon röstat på. Riksdagsstyrelsen anförde att ett val med slutna sedlar dock inte fyller någon sådan funktion om det bara finns en kandidat att rösta på (förs. 2017/18:RS5). Om det bara finns en nominerad kandidat får det också förutsättas att ingen partigrupp har känt ett så lågt förtroende för denna kandidat att den funnit anledning att föra fram en eller flera ytterligare kandidater. Att rösta blankt vid ett val med slutna sedlar är vidare inte ett lika effektivt sätt att visa bristande förtroende för den enda nominerade kandidaten som det är att ge uttryck för denna uppfattning i ett anförande i kammaren. Riksdagsstyrelsen föreslog därför att valet av talman ska genomföras med acklamation om det bara finns en nominerad kandidat. Riksdagen följde riksdagsstyrelsens förslag (bet. 2017/18:KU26).

### 11.5 Val av talman och vice talman som förrättats med slutna sedlar

Under enkamartiden har val av talman eller vice talman förrättats med slutna sedlar vid tio tillfällen, som redovisas nedan. I den första tabellen redovisas 1979–2006, då *en* talman eller vice talman valdes vid riksmötets början efter val med slutna sedlar.

**Tabell 18 Val av talman eller vice talman med slutna sedlar 1979–2006**

År	Antal omgångar	Antal röster
1979 Talman	2	<i>Första omgången</i> Allan Hernelius (M): 165 Ingemund Bengtsson (S): 164 Torsten Bengtson (C): 1 Ogiltig: 1 <i>Andra omgången</i> Ingemund Bengtsson (S): 168 Allan Hernelius (M): 166 Ogiltig: 1
1979 3:e vice talman	1	Karl Erik Eriksson (FP): 259 Eivor Marklund (VPK): 65 Ogiltiga: 13 Röstande: 325
1991 Talman	1	Ingegerd Troedsson (M): 184 Thage G Peterson (S): 150 Ogiltig: 1
2006 Talman	1	Per Westerberg (M): 177 Björn von Sydow (S): 169 Blank: 1

Av tabellen framgår att vid ett tillfälle, 1979, krävdes två omgångar innan en av kandidaterna fick minst hälften av rösterna. (Valet kom att överklagas och nytt val förrättades den 13 november 1979, då Ingemund Bengtsson valdes till talman med acklamation.)

I följande tabell visas 2010–2018 då två eller tre val av talman och vice talman genomfördes med slutna sedlar vid riksmötets början.

**Tabell 19 Val av talman eller vice talman med slutna sedlar 2010–2018**

År	Antal omgångar	Antal röster
2010 Talman	1	Per Westerberg (M): 194 Kent Härstedt (S): 153
2010 2:e vice talman	1	Ulf Holm (MP): 325 Mikael Jansson (SD): 20 Blanka: 2
2014 2:e vice talman	3	<i>Första omgången</i> Björn Söder (SD): 53 Blanka: 292 <i>Andra omgången</i> Björn Söder (SD): 51 Blanka: 294 <i>Tredje omgången</i> Björn Söder (SD): 52 Blanka: 292
2018 Talman	1	Andreas Norlén (M): 203 Åsa Lindestam (S): 145
2018 2:e vice talman	3	<i>Första omgången</i> Lotta Johnsson Fornarve (V): 149 Björn Söder (SD): 80 Blanka: 121 <i>Andra omgången</i> Lotta Johnsson Fornarve (V): 149 Björn Söder (SD): 82 Blanka: 116 <i>Tredje omgången</i> Lotta Johnsson Fornarve (V): 149 Björn Söder (SD): 82 Blanka: 117
2018 3:e vice talman	1	Kerstin Lundgren (C): 272 Björn Söder (SD): 69 Blanka: 7

Vid två tillfällen, 2014 och 2018, har tre omgångar krävts, båda tillfällena vid val av andre vice talman.

Val av talmän förrättas vid kammarens första sammanträde efter ett val som inleds kl. 11.00 (tilläggsbestämmelse 3.2.1 RO). Vid det sammanträdet sker följande, i nedan nämnd ordning (3 kap. 3 § RO):

1. Valprövningsnämndens berättelse om granskning av bevis om val av ledamöter och ersättare föredras
2. ledamöterna ropas upp
3. talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman väljs för valperioden
4. en valberedning utses för valperioden.

Vid valet av andre vice talman 2014 tog andra och tredje omgångarna av valet ca 45 minuter vardera. År 2018 tog andra och tredje omgångarna vid val av andre vice talman ca 47 respektive 41 minuter vardera. Det ska nämnas att det var ytterligare två val med slutna sedlar 2018, vid val av talman och tredje vice

talman, dvs. det var fem val med slutna sedlar måndagen den 24 september 2018. Kammarens sammanträde den dagen, inklusive upprop, pågick kl. 11.00–12.42 och 14.00–17.48, dvs sammanlagt fem och en halv timma.

## 11.6 Överväganden

Med 1974 års regeringsform fick talmannen en stärkt ställning, bl.a. genom uppgiften att föreslå statsminister. De skäl som anfördes 1913 om vikten av att talmannen har ett allmänt förtroende, samtidigt som en talman behöver väljas utan allt för stor tidsåtgång, är rimligen giltiga i än större utsträckning i och med 1974 års regeringsform. Mot bakgrund av talmansbefattningarnas betydelse för riksdagens arbete bör valen anordnas så att en omsorgsfull prövning garanteras.

En fråga är då om erfarenheterna motiverar att valförfarandet förändras. Under tvåkammartiden förekom inga omröstningar om talmän. Under enkammartiden har det blivit omröstning med slutna sedlar i tio fall. Vid de två senaste valen av andre vice talman, 2014 och 2018, krävdes tre omgångar. Det skedde inte några stora förändringar av röstetalen mellan de olika omgångarna.

I en oklarare parlamentarisk situation kan det finnas flera kandidater till en talmanspost. I ett sådant läge kan det vara en fördel med val i flera omgångar så att partierna kan göra förnyade överväganden mellan de olika valomgångarna. För att partierna ska kunna göra förnyade överväganden och diskutera nya förhållningssätt krävs det dock tid mellan de olika omgångarna. I sådana situationer får alltså kammaren förutsättas ajournera sammanträdet så att överläggningar kan ske. Det kan nämnas att när det blev val av utskott med slutna sedlar 1971 och 1979 ajournerades kammaren efter att ett utskott (1971) respektive två utskott (1979) hade valts. På liknande sätt kan kammaren ajourneras efter en eller två omgångar av valet av talman så att partierna kan överlägga om nästa omröstning (6 kap. 14 § RO). Förslaget om ajournering kan föras fram av ålderspresidenten eller vilken annan ledamot som helst (jfr prop. 1973:90 s. 524).

Det kan konstateras att riksdagen vid samtliga tillfällen har hunnit välja talmän under riksmötets första dag. Det finns alltså inte skäl att ändra bestämmelserna för att riksdagen inte har hunnit välja talmän. Det finns sammantaget inte tillräckliga skäl för att föreslå en ändring av bestämmelserna om förfarandet vid val av talman.

## 12 Val av utskott – tidpunkt och förfarande

### **Bedömning i korthet**

Det finns inte tillräckliga skäl för att föreslå någon ändring av reglerna för val av utskott.

### 12.1 Direktiven

Riksdagen ska, enligt tilläggsbestämmelse 7.2.1 RO, senast på den åttonde dagen efter det första sammanträdet efter ett riksdagsval välja 15 utskott. Vid sådana val inom riksdagen som avser två eller fler personer får valberedningen enligt 12 kap. 7 § RO lägga fram en gemensam lista. Listan ska innehålla namn på så många personer som valet avser och ska godkännas av alla ledamöter som har deltagit i valberedningens sammanträde eller av alla utom en. Talmannen ska lägga fram förslag om den gemensamma listan för kammaren och, vid bifall, förklara personerna på listan valda.

Om det begärs av ett visst antal personer som motsvarar en särskilt angiven kvot, ska valet dock förrättas med slutna sedlar. Detta val ska äga rum vid ett följande sammanträde. Platserna fördelas då, enligt 12 kap. 8 § RO, proportionellt mellan varje gruppering av riksdagsledamöter som uppträder under gemensam beteckning vid valet. Fördelningen mellan grupperingarna sker genom att en plats i taget tilldelas den gruppering som för varje gång får det högsta jämförelsetalet. Jämförelsetalet är lika med grupperingens röstetal, så länge grupperingen inte har tilldelats någon plats. Därefter beräknas jämförelsetalet genom att grupperingens röstetal delas med det antal platser som grupperingen har tilldelats, ökat med 1. Vid lika jämförelsetal ska avgörandet ske genom lottning. Inom ramen för valberedningens arbete har det påtalats att förfarandet, om det skulle aktualiseras, skulle bli svårt att tillämpa. Att på detta sätt välja ledamöter till flera, eller till och med alla, utskott kan också förväntas bli mycket tidskrävande. Frågan är om riksdagen i en sådan situation alls hinner välja alla utskotten senast på den åttonde dagen efter det första sammanträdet.

Utredningen ska överväga och vid behov föreslå förändringar av förfarandet. Om utredningen kommer fram till att det nuvarande systemet inte bör ändras, ska utredningen ändå överväga om åtminstone tiden för att välja utskott bör förlängas till en längre period än de åtta dagar som kammaren enligt nuvarande ordning har till sitt förfogande.



## 12.2 Gällande ordning

### 12.2.1 Valberedningen

Vid det första sammanträdet med kammaren efter ett val till riksdagen ska en valberedning utses för valperioden (3 kap. 3 § p. 4 RO). Valberedningen sammanträder samma dag som den utses på kallelse av talmannen. Därefter sammanträder valberedningen på kallelse av ordföranden (tilläggsbestämmelse 12.2.2 RO).

Varje partigrupp, som motsvarar ett parti som vid valet till riksdagen fick minst 4 procent av rösterna i hela riket, ska besätta en plats i valberedningen. Därutöver fördelas tio platser proportionellt mellan dessa partigrupper (3 kap. 5 § RO).

Reglerna innebär att valberedningen inte behöver vara och normalt inte heller är proportionellt sammansatt. I förarbetena sägs följande:

Förslaget är främst betingat av ett önskemål att tillförsäkra varje partigrupp med minst fyra procent av väljarna bakom sig en representant i valberedningen. Valberedningen har ju till uppgift att vara ett forum för överläggningar och överenskommelser mellan partierna om olika riksdagsorgans sammansättning. Det är därför viktigt att i beredningen finns språkrör för alla meningsriktningar som kan influera på valens utgång. Också parti som inte av egen kraft kan besätta någon plats i ett riksdagsorgan kan öva sådant inflytande. Däremot är det mindre angeläget att varje parti är representerat i valberedningen strikt i förhållande till sin styrka. (SOU 1972:15 s. 290)

Val inom riksdagen bereds av valberedningen om inte något annat är föreskrivet (12 kap. 2 § RO). Bland de val som inte bereds av valberedningen finns val av talman och vice talman, riksdagens ombudsmän, riksrevisor, riksrevisionsdirektör och vissa nämnder som Riksdagens arvodesnämnd.

### 12.2.2 Val av utskott

Enligt tilläggsbestämmelse 7.2.1 RO ska riksdagen senast på åttonde dagen efter det första sammanträdet med kammaren under en valperiod välja 15 utskott i den ordning de räknas upp i riksdagsordningen. Valet gäller till valperiodens slut. Antalet ledamöter i utskotten och i EU-nämnden fastställs av riksdagen på förslag av valberedningen (tilläggsbestämmelse 7.4.1 RO).

Val av två eller fler personer sker normalt genom att valberedningen lägger fram en gemensam lista som omfattar alla som ska väljas (12 kap. 7 § RO). Valberedningens förslag behöver inte vara enhälligt för att val ska kunna för rättas med gemensam lista. En ledamot kan ha en avvikande mening. Anledningen är att samtliga partigrupper, som har minst 4 procent av röstetalet i hela riket bakom sig är representerade i valberedningen. 4 procent av röstetalet ger en utdelning av 14 mandat. Det är inte tillräckligt för att få en ordinarie plats i ett utskott, som har 17 ledamöter. Det var enligt Grundlagberedningen föga rimligt att ett parti som är stort nog att vara företrätt i valberedningen men för

litet att av egen kraft kunna besätta en plats i organ av utskotts storlek, genom att vägra att godkänna en gemensam lista för val till organet skulle kunna tvinga fram val med slutna sedlar (SOU 1972:15 s. 290).

Detta innebär att om två ledamöter i valberedningen inte ställer sig bakom ett i övrigt gemensamt förslag kommer valet i kammaren att förrättas med slutna sedlar. Det finns inga regler om hur långt före kammarens val valberedningen ska presentera sitt förslag och meddela om den lägger fram en gemensam lista eller inte.

Även om valberedningen har lagt fram en gemensam lista kan det bli val med slutna sedlar i kammaren. Val med slutna sedlar ska således ske om det begärs av minst så många riksdagsledamöter som motsvarar den kvot som man får, om samtliga röstberättigade ledamöters antal delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmaste högre hela tal. Riksdagsordningen föreskriver att detta val ska äga rum vid ett följande sammanträde.

Bestämmelsen att detta val ska äga rum först vid ett följande sammanträde är ett skydd mot överrumpling.

Till grund för konstruktionen med val med gemensam lista ligger bestämmelsen att valet ska förrättas med slutna sedlar, om det begärs av minst så många riksdagsledamöter som motsvarar det tal man får när samtliga röstberättigade ledamöters antal delas med antalet personer valet avser ökat med 1, dvs. vid utskottsval  $349/17+1 = 19,39$ , alltså 20 (om kvoten är ett brutet tal ska den avrundas till närmast högre tal). Detta gör att en partigrupp som är berättigad att få plats i ett utskott alltid kan slå vakt om sin rätt genom att begära att valet i stället ska förrättas med slutna sedlar.

I 12 kap. 8 § RO föreskrivs hur platserna ska fördelas om val förrättas med slutna sedlar. Platserna fördelas proportionellt mellan varje gruppering av riksdagsledamöter som uppträder under gemensam beteckning vid valet (proportionellt val). Uträkningen görs enligt följande (12 kap. 8 § tredje stycket RO):

Platserna fördelas mellan grupperingar genom att en plats i taget tilldelas den gruppering som för varje gång får det högsta jämförelsetalet. Jämförelsetalet är lika med grupperingens röstetal, så länge grupperingen inte har tilldelats någon plats. Därefter beräknas jämförelsetalet genom att grupperingens röstetal delas med det antal platser som grupperingen har tilldelats, ökat med 1. Vid lika jämförelsetal ska avgörandet ske genom lottning.

Detta innebär att när partigruppernas representanter i valberedningen diskuterar en gemensam lista, är utgångspunkten de bestämmelser i 8 § som gäller för val med slutna sedlar (Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019], kommentaren till 12 kap. 8 § RO). Dessa bestämmelser bygger på proportionella val enligt heltalsmetoden eller d'Hondts metod. Två eller fler partier kan samverka med varandra genom att gå fram med gemensam partibeteckning (kartellsamverkan). Men valberedningen är inte bunden av bestämmelserna i 8 §. Om den är enig eller om bara en ledamot avviker, kan den komma med ett på annat sätt uppbyggt förslag, som man kan rösta om i kammaren.

Den gemensamma listan upptar alla som ska väljas i den ordning som personerna skulle ha blivit valda om valet hade förrättats med slutna sedlar och alla ledamöterna hade deltagit i valet. Det innebär att man i förväg har gjort en uträkning med tillämpning av 8 § tredje stycket.

Enligt tilläggsbestämmelse 12.8.2 RO får talmannen, om inte en ledamot yrkar annat, bestämma att valsedlarna i samtliga val ska lämnas innan sammanräkning görs i något av valen, om två eller fler val med slutna sedlar ska genomföras. En sådan förkortad procedur kräver dock samtycke från samtliga närvarande ledamöter eftersom de bör kunna grunda sina ställningstaganden på säkert underlag för att få bästa tänkbara utdelning (SOU 1972:15 s. 291). Så vitt bekant har denna bestämmelse aldrig tillämpats.

När det gäller utformningen av valsedeln vid proportionellt val föreskrivs följande i riksdagsordningen (tilläggsbestämmelse 12.8.4):

Vid proportionellt val ska det på valsedeln finnas en beteckning i ord för en viss gruppering av riksdagsledamöter. Efter denna beteckning förs namnen upp i en följd under varandra.

En valsedel är ogiltig om den

1. saknar beteckning för en gruppering av riksdagsledamöter,
2. innehåller mer än en beteckning, eller
3. saknar namn på en valbar kandidat.

Ett namn på en valsedel ska anses obefintligt om

1. kandidaten inte är valbar,
2. namnet är överstruket,
3. det inte klart framgår vem som avses, eller
4. ordningen mellan namnet och något annat namn på valsedeln inte klart framgår.

Ordningföljden mellan kandidatnamnen inom varje gruppering av riksdagsledamöter ska bestämmas genom att ett jämförelsetal beräknas för dem med tillämpning av heltalsmetoden enligt 14 kap. 10 § vallagen (2005:837). Om flera kandidater får lika stora jämförelsetal, ska valet avgöras genom lottning.

### 12.2.3 Tidpunkt för val av utskott

Utskotten ska väljas senast den åttonde dagen efter det första sammanträdet under en valperiod (tilläggsbestämmelse 7.2.1 RO). Valet gäller till valperiodens slut (7 kap. 2 § RO). Det finns alltså inga utskott från det att den nya riksdagen har samlats efter ett val tills de nya utskotten väljs. Före 1979 valdes utskotten en vecka efter riksdagens samlande. Skälet till att tiden för valet förlängdes med en dag var att det hade visat sig svårt att genomföra valen inom en vecka. Samtidigt ändrades reglerna så att valet av utskott gällde för hela mandatperioden och inte som tidigare för ett riksmöte. Den förlängda mandat-tiden för utskotten innebar en fördel genom att utskottsarbetet kunde komma igång omedelbart efter det att riksmötet hade inletts (bet. KU 1977/78:30). Förslagen kom från Utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer, som leddes av den dåvarande talmannen (förs. 1977/78:17).

När det gäller andra val än av utskott som avser riksdagens valperiod är huvudregeln att de ska genomföras snarast efter valperiodens början (12 kap.

5 § RO). Vissa av dessa organ brukar väljas samtidigt med utskotten, andra inom en till två veckor efter det att val till utskott har skett, men det finns alltså inte någon specifik tidsgräns för de valen.

Bestämmelserna i 12 kap. 5 § RO gäller sådana val som avser tid motsvarande riksdagens valperiod, dvs. i regel en fyraårsperiod. Åtskilliga organ, t.ex. Utrikesnämnden och EU-nämnden, måste alltid finnas. Därför löper mandatperioden enligt huvudregeln ut först när riksdagen under nästa valperiod förrättat nytt val till organet. En ledamot i ett organ som inte har omvalts till riksdagen måste dock lämna organet när den nyvalda riksdagen samlas, om medlemskap i riksdagen är en förutsättning för att vara ledamot i organet, om inte annat är föreskrivet (12 kap. 13 § RO). Det har dock för utskottens liksom för talmännens och valberedningens del ansetts nödvändigt att mandatet upphör med valperiodens utgång (7 kap. 2 § första stycket och 3 kap. 3 § RO).

### 12.3 3 Val av utskott 1971, 1979 och 1988

Vid två tillfällen, 1971 och 1979, har valberedningen inte kunnat enas och lägga fram gemensamma listor vid val av utskott. Det fanns motsättningar mellan de politiska blocken om hur platserna i utskotten skulle fördelas och därför blev det val med slutna sedlar.

#### 12.3.1 1971 – Val av ledamöter i konstitutionsutskottet och Utrikesnämnden

År 1971 meddelade valberedningen att man inte kunde nå enighet om en gemensam lista, och det blev val med slutna sedlar av ordinarie ledamöter i konstitutionsutskottet (kammarens protokoll den 15 januari 1971). Antalet godkända valsedlar var 343, varav 168 för De tre samverkande partierna (dvs. C, FP och M) och 175 för Arbetarepartiet-Socialdemokraterna. Det innebar att av de 15 platserna i utskottet hade De tre samverkande partierna fått 7 platser och Arbetarepartiet-Socialdemokraterna 8 platser. 15 namngivna ledamöter hade således valts till utskottet. Den sida som hade fått minst antal röster, dvs. de borgerliga partierna, accepterade val genom acklamation av de återstående utskotten som en rent tidsbesparande åtgärd.

Kammarens sammanträde hade inletts kl. 10.00. Efter några rimligen snabbt avklarade punkter på sammanträdet vidtog röstavgivning och granskning och räknande av valsedlarna. Efter att resultatet meddelats hölls tre anföranden och kl. 11.54 ajournerades sammanträdet till kl. 13.45 för att valberedningen skulle få tillfälle att sammanträda och bereda val av ledamöter i övriga utskott och suppleanter i samtliga utskott. Inklusivt viss annan hantering tog det alltså nära två timmar att förrätta val av 15 ledamöter till ett utskott. Förhandlingarna i kammaren återupptogs kl. 13.45 och val av utskott slutfördes efter att valberedningen lagt fram gemensamma listor för de återstående utskottsvalen.

Det blev sedan också omröstning med slutna sedlar vid val av Utrikesnämnden, dit nio ledamöter skulle väljas. Konflikten stod då mellan Vänsterpartiet kommunisterna och övriga partier. Antalet godkända valsedlar var 341, varav 324 för Val i samverkan (dvs. S, C, FP och M) och 19 för Vänsterpartiet kommunisterna. De nio platserna tillföll således Val i samverkan och Vänsterpartiet kommunisterna fick inga platser. Vänsterpartiet kommunisterna anförde att det fanns anledning att utgå från att valet av suppleanter till Utrikesnämnden skulle ge samma resultat, och valde då, enbart av praktiska skäl, att avstå från att nominera en egen kandidat till det valet. Kammaren ajournerades kl. 15.19 till 15.35. Kammarens sammanträde i denna del höll alltså på i 1 timme och 34 minuter (13.45–15.19, inklusive vissa rimligen ganska snabbt avklarade frågor).

Förhandlingarna återupptogs kl. 15.35 då valberedningen presenterade gemensamma listor till återstående val (suppleanter i Utrikesnämnden samt val av talmanskonferens och fem andra riksdagsorgan). Talmannen kallade samtliga utskott att sammanträda kl. 15.50 i respektive sammanträdeslokal. Efter några anmälningar och bordläggningar åtskildes kammaren kl. 15.51 (sic).

Vid inledningen av kammarens sammanträde den 15 januari 1971 redovisades en ungefärlig tidsplan för sammanträdet. Omröstningarna beräknades påbörjas kl. 10.15 och kl. 14.15. Den andra omröstningen började alltså 30 minuter tidigare än planerat, och när talmannen kallade till utskottens konstituerande sammanträden konstaterade han att dessa sammanträden tidigare lagts jämfört med vad som tidigare hade sagts.

### **12.3.2 1979 – Val av ledamöter i konstitutionsutskottet och finansutskottet**

År 1979 meddelade valberedningen att man inte hade några gemensamma listor, och det blev val i kammaren med slutna sedlar av ordinarie ledamöter till konstitutionsutskottet och finansutskottet (kammarens protokoll den 9 oktober 1979).

Antalet avgivna valkuvert vid valet till konstitutionsutskottet var 334, men en av valsedlarna var ogiltig. Valet utföll så att De tre samverkande partierna (dvs. M, C och FP) fick 168 röster, Arbetarepartiet-Socialdemokraterna 146 och Vänsterpartiet kommunisterna 19. Det innebar att av de 15 platserna i utskottet hade De tre samverkande partierna fått 8 platser och Arbetarepartiet-Socialdemokraterna 7 platser. 15 namngivna ledamöter hade således valts till utskottet.

Därefter blev det val av 15 ledamöter till finansutskottet. Antalet avgivna valkuvert liksom antalet giltiga valsedlar var 338. Valet utföll så att De tre samverkande partierna (dvs. M, C och FP) fick 170 röster, Arbetarepartiet-Socialdemokraterna 149 och Vänsterpartiet kommunisterna 19. Det innebar att av de 15 platserna i utskottet hade De tre samverkande partierna fått 8 och Arbetarepartiet-Socialdemokraterna 7. 15 namngivna ledamöter hade således valts till utskottet.

Efter dessa båda val ajournerades kammaren och man avstod från vidare val med slutna sedlar när det gällde platser i utskott. Valberedningen gavs tillfälle att sammanträda. Kammarens sammanträde hade inletts kl. 11.00. Kl. 13.31 ajournerades sammanträdet till kl. 16.00 för att valberedningen skulle få tillfälle att sammanträda och bereda val av ledamöter i övriga utskott och suppleanter i samtliga utskott. Det tog alltså två och en halv timme att förrätta två val av utskott. Sammanträdet som inleddes kl. 16.00, där val skedde med gemensamma listor, tog 18 minuter.

### 12.3.3 1988 – Val av utskott vid skilda tillfällen

I sammanhanget kan också utskottsvalen 1988 redovisas. Efter valet 1988 fanns det majoritet i riksdagen för att utöka antalet ledamöter i utskotten från 15 till 17. På den tiden var antalet ledamöter i utskotten bestämt i riksdagsordningen (numera anges att det ska vara ett udda antal ledamöter, dock minst 15). För att genomföra en ändring i riksdagsordningen valde riksdagen redan på onsdagen i den första veckan 15 ledamöter i konstitutionsutskottet (kammarens protokoll den 5 oktober 1988). Konstitutionsutskottet justerade på onsdag eftermiddag ett betänkande där en ändring i riksdagsordningen av antalet ledamöter i utskotten föreslogs (bet. 1988/89:KU1). Riksdagen beslutade om denna ändring på torsdagen, och på måndagen trädde den i kraft. På tisdagen valdes 17 ledamöter till övriga utskott, och ytterligare 2 ledamöter valdes in i konstitutionsutskottet. (Skälet till ändringen var att en majoritet i riksdagen ville att Miljöpartiet skulle få plats i utskotten, vilket de inte hade fått av egen kraft om utskotten hade haft 15 ledamöter.)

### 12.3.4 Utskottens andra sammanträde

En nyvald riksdag samlas på den 15:e dagen efter valdagen, dock tidigast på den 4:e dagen efter det att valresultatet har kungjorts (3 kap. 10 § RF). Detta har sedan bestämmelsen infördes 1975 inneburit att den nyvalda riksdagen samlas på en måndag. Riksdagen ska senast på åttonde dagen efter det första sammanträdet med kammaren under en valperiod välja 15 utskott. Det innebär att valen ska hållas senast på tisdagen i den andra veckan. Från det att den nya riksdagen samlas tills nya utskott väljs finns inga utskott.

När utskotten har valts kallar talmannen till konstituerande sammanträde i utskotten. Enligt tilläggsbestämmelse 7.5.1 RO ska sammanträdet ske inom två dagar efter valet av utskott, men normalt kallar talmannen till sammanträde samma dag som utskotten väljs. Det innebär att normalt håller varje utskott sitt första sammanträde på tisdagen.

När det gäller tidpunkten för det andra sammanträdet varierar den mellan utskotten. År 2010, 2014 och 2018 höll följande utskott sitt andra sammanträde inom två dagar efter det första sammanträdet, dvs. normalt på torsdagen (i några enstaka fall har utskott sammanträtt redan på onsdagen):

**Tabell 20 Utskott vars andra sammanträde hölls inom två dagar efter val av utskott**

	2018	2014	2010
1	KU	KU	KU
2	FiU	FiU	FiU
3	JuU	JuU	JuU
4	UU	CU	UU
5	KrU	UU	FöU
6	MJU	KrU	SoU
7	NU	MJU	KrU
8	AU	NU	MJU
9			AU

Källa. Genomgång av utskottens protokoll. Utskotten redovisas i den ordning som de väljs (tilläggsbestämmelse 7.2.1 RO).

Som framgår av tabellen höll 8–9 utskott (av 15) sitt andra sammanträde inom två dagar efter att de hade valts. Övriga utskott höll i allmänhet sitt andra sammanträde i veckan efter.

## 12.4 Överväganden

Valberedningen utses vid kammarens första sammanträde efter ett val. Inom en vecka behöver sedan valberedningen i praktiken lägga fram sitt förslag för kammaren om val av utskott, och valet förrättas på tisdagen i riksmötets andra vecka.

Om valberedningen inte lägger fram gemensamma listor vid val av utskott ska varje utskotts ledamöter och suppleanter väljas för sig med slutna sedlar. Även om valberedningen har lagt fram gemensamma listor kan det bli val med slutna sedlar i kammaren, om ett visst antal ledamöter begär det (20 stycken om valet gäller ett utskott med 17 ledamöter). Ett val med slutna sedlar som förrättas efter att en minoritet i kammaren har begärt det ska äga rum vid ett följande sammanträde, vilket innebär ett skydd mot överrumpling.

Det finns inga krav på när valberedningen senast ska meddela om den inte kommer att lägga fram gemensamma listor. Det bör understrykas att ett sådant meddelande är av stor vikt eftersom i princip samtliga ledamöter måste närvara vid den slutna omröstningen för att resultatet så långt som möjligt ska avspegla den kammare som valts av folket. Det är alltså lika viktigt med ett skydd mot överrumpling om det blir val med slutna sedlar för att valberedningen inte kommit överens som om det blir val med slutna sedlar för att en minoritet i kammaren begär det. Valberedningen bör således meddela talmannen så snart som möjligt om att man inte kommer överens om gemensamma listor. Talmannen kan då meddela samtliga ledamöter att det kommer att bli omröstning med slutna sedlar vid det sammanträde där valet planeras att äga rum. Ett absolut minsta krav bör vara att det framgår av kammarens föredragningslista att det kommer att bli omröstning med slutna sedlar.

Vid två tillfällen under enkammartiden enades valberedningen inte om gemensamma listor, 1971 och 1979. Såvitt har kunnat fastställas var detta känt åtminstone dagen före valet i kammaren. Det blev då val med slutna sedlar och varje gruppering av partier presenterade en lista med de namn som de nominerade till det aktuella utskottet. Röstsedlarna räknades och platserna i utskottet fördelades enligt d'Hondts metod. År 1971 blev det också val med slutna sedlar till Utrikesnämnden.

Det blev omröstningar med slutna sedlar därför att partierna hade olika uppfattningar om vilka principer som skulle tillämpas vid fördelningen av platser i utskotten respektive Utrikesnämnden. Utfallet av omröstningarna blev att de principer som den ena sidan förespråkade slog igenom i fördelningen av platser (dvs. den ordning som föreskrivs i riksdagsordningen om man inte kommer överens om annat). Den sida vars principer inte hade fått genomslag i fördelningen av platser accepterade då att valberedningen lade fram gemensamma listor för övriga utskott och organ. Det betonades i kammarens debatt att detta skedde av praktiska skäl, dvs. för att spara tid. Därmed kunde utskott och övriga organ väljas under den dagen.

Så här långt har alltså ordningen med val av utskott fungerat så att utskotten har kunnat väljas den åttonde dagen efter kammarens första sammanträde. Ledamöterna och partierna har använt den konfliktlösningsmekanism som finns om man inte kommer överens om gemensamma listor, dvs. det har blivit omröstning med slutna sedlar. När det stått klart vilken princip som har fått genomslag har återstående val skett med gemensamma listor.

Det ska dock sägas att tidsschemat är ansträngt. Partierna ska komma överens om antalet ledamöter i utskotten. Vidare ska partierna avgöra om de vill bilda karteller och i så fall med vem. Varje parti ska också avgöra vilka ledamöter de ska nominera till respektive utskott.

I de fall, 1971 och 1979, när partierna inte kunde enas om principerna för fördelningen av platser i utskotten var de dåvarande fem partiernas fördelning i två block i allt väsentligt en given utgångspunkt när det gällde utskottens platser. Om det blir utdragna diskussioner om vilka partier som ska bilda karteller med varandra kan tidsschemat ansträngas än mer.

Erfarenheten är att partierna nöjer sig med att ha en eller två omröstningar med slutna sedlar. Det finns en möjlighet att lämna valsedlarna i samtliga val innan sammanräkning görs i något av valen, som en tidsbesparande åtgärd. En sådan situation bör naturligtvis undvikas, men kan bli aktuell om tidsschemat kräver det och alla ledamöter är överens om den ordningen.

Det ska i sammanhanget understrykas att som framgått sammanträder ungefär hälften av utskotten inom två dagar efter det konstituerande sammanträdet. Kallelsen till det sammanträdet skickas normalt ut samma dag som det konstituerande sammanträdet äger rum. Det har också förekommit att utskott har haft sammanträde dagen efter det konstituerande sammanträdet, liksom att utskotten har behandlat sakfrågor vid det konstituerande sammanträdet. Utskottens uppgifter när det gäller EU-frågor, men också andra frågor, innebär



att det är angeläget att utskotten kan börja arbeta så fort som möjligt. Detta talar för att man inte ska senarelägga valet av utskott.

Samtidigt ska det sägas att det kan finnas parlamentariska situationer där det vore värdefullt med ytterligare tid för överläggningar om val till utskotten. Sammantaget finns det dock inte tillräckliga skäl för att föreslå någon ändring av reglerna för val av utskott. Det ska dock sägas att tidsschemat för val av utskott är ansträngt, och om förutsättningarna förändras, t.ex. genom att diskussionerna om vilka partier som ska samverka och bilda kartell drar ut på tiden, kan det finnas skäl att ompröva vilken dag utskotten senast ska väljas. I nuläget bör det dock inte göras någon ändring av reglerna.

## 13 Val av riksdagens råd för Riksrevisionen

### Förslaget i korthet

Riksdagens val av riksdagens råd för Riksrevisionen, som bereds av konstitutionsutskottet och finansutskottet, ska kunna förrättas med gemensam lista.

### 13.1 Direktiven

I direktiven redovisas att riksdagens råd för Riksrevisionen den 1 april 2019 ersatte Riksrevisionens parlamentariska råd. Rådet består enligt 13 kap. 8 § RO av en riksdagsledamot från varje partigrupp. Enligt den nya ordningen bereds val till rådet inte längre av valberedningen. I stället bereds valen, enligt tillägsbestämmelse 13.8.1 RO, av konstitutionsutskottet och finansutskottet. Utskotten föreslår ordinarie ledamöter och suppleanter för kammaren, som därefter ska genomföra val enligt 12 kap. RO. Av det sammantagna antalet ledamöter och suppleanter i rådet ska hälften nomineras av konstitutionsutskottet bland dess ledamöter och suppleanter och den andra hälften av finansutskottet bland dess ledamöter och suppleanter. De båda utskotten bereder också val av ordförande och en eller flera vice ordförande i rådet, som riksdagen väljer bland rådets ledamöter.

Enligt den tidigare ordningen kunde valberedningen lägga fram en gemensam lista på de ledamöter som skulle väljas. Valet kunde därefter förrättas med acklamation. När riksdagens råd för Riksrevisionen under våren 2019 för första gången valdes enligt de nya bestämmelserna fick kammaren i stället välja ledamöter var för sig med acklamation. Ledamöterna i kammaren upplevde förfarandet som komplicerat och onödigt tidskrävande, särskilt eftersom det ändå inte finns utrymme för att göra några nya nomineringar i kammaren. Utredningen bör därför överväga att ändra reglerna så att det ges utrymme för konstitutionsutskottet och finansutskottet att lägga fram en gemensam lista som kammaren kan anta med acklamation.

### 13.2 Val inom riksdagen

Val med gemensam lista är det normala förfarandet, när två eller fler personer ska väljas. Det är ett slags acklamationsförfarande och är tidsbesparande (Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019], kommentaren till 12 kap. 7 § RO).

Enligt 12 kap. 7 § RO får valberedningen vid val som avser två eller fler personer lägga fram en gemensam lista. Listan ska innehålla namn på så många personer som valet avser och ska godkännas av alla ledamöter som har deltagit i valberedningens sammanträde eller av alla utom en. Denna regel gäller dock inte om något annat organ än valberedningen bereder valet.

Val ska förrättas med slutna sedlar, om det begärs av minst så många riksdagsledamöter som motsvarar den kvot som man får, om samtliga röstberättigade ledamöters antal delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmaste högre hela tal. Detta val ska äga rum vid ett följande sammanträde.

Reglerna innebär alltså att en minoritet av en viss storlek kan få till stånd en avvikelse från huvudförfarandet. Valberedningens förslag behöver enligt riksdagsordningen inte vara enhälligt för att val ska kunna förrättas med gemensam lista. En ledamot kan ha en avvikande mening. Anledningen är att samtliga partigrupper som har minst 4 procent av röstetalet i hela riket bakom sig, är representerade i valberedningen. 4 procent av röstetalet ger en utdelning av 14 mandat. Det är inte tillräckligt för att få en ordinarie plats i ett utskott, som har 17 ledamöter. Det var, enligt Grundlagberedningen, föga rimligt att ett parti som är stort nog att vara företrätt i valberedningen men för litet att av egen kraft kunna besätta en plats i organ av utskotts storlek genom att vägra godkänna en gemensam lista för val till organet skulle kunna tvinga fram val med slutna sedlar (SOU 1972:15 s. 290).

Till grund för konstruktionen med val med gemensam lista ligger bestämmelsen att valet ska förrättas med slutna sedlar, om det begärs av minst så många riksdagsledamöter som motsvarar det tal man får när samtliga röstberättigade ledamöters antal delas med antalet personer som valet avser ökat med 1, avrundat till närmaste högre tal, dvs. vid utskottsval  $349/17+1 = 19,39$ , alltså 20. Detta gör att en partigrupp som är berättigad att få plats i ett utskott, alltid kan slå vakt om sin rätt genom att begära att valet i stället ska förrättas med slutna sedlar. Bestämmelsen om att detta val ska äga rum först vid ett följande sammanträde är ett skydd mot överrumpling.

I detta sammanhang ska det påminnas om att i riksdagens råd för Riksrevisionen är samtliga partier som har valts in i riksdagen med minst 4 procent av rösterna i riket representerade.

### 13.3 Val av riksdagens råd för Riksrevisionen och dess föregångare

Enligt 13 kap. 8 § RO väljer riksdagen för varje valperiod riksdagens råd för Riksrevisionen. Rådet består av en riksdagsledamot från varje partigrupp. Riksdagen väljer bland rådets ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande. Ordföranden och varje vice ordförande väljs var för sig.

I tilläggsbestämmelse 13.8.1 RO föreskrivs att konstitutionsutskottet och finansutskottet ska bereda val av riksdagens råd för Riksrevisionen. Av det sammantagna antalet ledamöter och suppleanter i rådet ska hälften nomineras av konstitutionsutskottet bland dess ledamöter och suppleanter och den andra hälften av finansutskottet bland dess ledamöter och suppleanter.

När Riksrevisionen inrättades 2003 skapades Riksrevisionens styrelse, som 2011 omvandlades till Riksrevisionens parlamentariska råd, vilket i sin tur den 1 april 2019 blev riksdagens råd för Riksrevisionen. Valen till de två

förstnämnda bereddes av valberedningen, medan alltså konstitutionsutskottet och finansutskottet bereder valet till riksdagens råd för Riksrevisionen.

När Riksrevisionens styrelse inrättades 2003 fastställdes att den skulle bestå av ett udda antal ledamöter, lägst elva. Varje partigrupp skulle tillsätta en plats. Därutöver fördelades platserna proportionellt mellan partigrupperna. Några särskilda valbarhets- eller behörighetsvillkor var inte formellt uppställda, men av riksdagens principbeslut framgick att man endast tänkte sig att riksdagsledamöter och tidigare riksdagsledamöter skulle väljas. I den första valda styrelsen ingick bland de ordinarie ledamöterna sju riksdagsledamöter och fyra tidigare riksdagsledamöter (8 kap. 14 § i dåvarande riksdagsordningen, Isberg m.fl. 2008, Grundlagarna, andra upplagan, s. 810 f.).

Riksrevisionens styrelse avskaffades vid utgången av 2010 och ersattes av Riksrevisionens parlamentariska råd den 1 januari 2011. Sammansättningen blev nu att rådet skulle bestå av en riksdagsledamot från varje partigrupp medan inga suppleanter skulle finnas. Rådet skulle inte ha några beslutande uppgifter och behövde därför inte vara proportionellt sammansatt (Isberg m.fl. 2012, Grundlagarna, tredje upplagan, s. 882 f.).

Vid samtliga val av Riksrevisionens styrelse och Riksrevisionens parlamentariska råd föreslog valberedningen val med gemensamma listor, och kammaren biföll valberedningens förslag (2003, 2006, oktober 2010, december 2010, 2014 och 2018). Vid valet av riksdagens råd för Riksrevisionen i mars 2019 valdes varje ledamot och suppleant för sig, dvs. 16 val. Inklusive val av ordförande och vice ordförande i rådet tog valet i kammaren 4 minuter och 6 sekunder (webb-tv från kammarens sammanträde den 13 mars 2019).

### **13.3.1 2017 års riksrevisionsutredning om valet av riksdagens råd för Riksrevisionen**

2017 års riksrevisionsutredning, som föreslog ordningen att konstitutionsutskottet och finansutskottet ska bereda val av riksdagens råd för Riksrevisionen, påpekade att den inledande beredningen av valet bör kunna äga rum inom partigrupperna, som alltså ska nominera en ledamot och en suppleant var. Inom partigrupperna får avgöras från vilket utskott ordinarie ledamot ska nomineras. Partigruppens nominering till suppleant ska då gälla en ledamot från det andra utskottet. Ordningen påminner om vad som gäller för en överenskommelse mellan utskott om att gemensamt bereda ett eller flera ärenden i ett sammansatt utskott (jfr 7 kap. 7 § RO). När två utskott samarbetar på detta sätt brukar alla ordinarie ledamöter i de två moderutskotten ingå som ledamöter eller suppleanter i det sammansatta utskottet. Respektive moderutskott utser då vanligen ledamöter och suppleanter i enlighet med vad varje partigrupp meddelat i utskotten. Det förutsätts alltså i detta sammanhang kunna ske en samordning inom respektive partigrupp mellan dess företrädare i två utskott. Så bör också kunna förutsättas ske i samband med val till riksdagens råd för Riksrevisionen, anförde utredningen (2017/18:URF2 s. 123 f.).

Utredningen anförde att tillämpliga bestämmelser i 12 kap. RO om val inom riksdagen kommer att gälla för valet. I detta sammanhang kan det särskilt noteras att utredningen hänvisade till en bestämmelse om suppleanterns tjänstgöring, ”om valet har skett med gemensam lista” (2017/18:URF2 s. 125). I övrigt sägs inget i förarbetena om huruvida valet bör förrättas med gemensam lista eller inte.

Det första valet av riksdagens råd för Riksrevisionen förrättades den 13 mars 2019. Partierna hade i nomineringsarbetet samordnat sig i konstitutionsutskottet och finansutskottet. Konstitutionsutskottet hade enhälligt föreslagit tre ledamöter och fem suppleanter. Finansutskottet hade enhälligt föreslagit fem ledamöter och tre suppleanter. Finansutskottet föreslog enhälligt ordförande och vice ordförande i rådet.

### 13.4 Överväganden

Enligt 13 kap. 8 § RO väljer riksdagen för varje valperiod riksdagens råd för Riksrevisionen. Rådet består av en riksdagsledamot från varje partigrupp. Riksdagen väljer bland rådets ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande.

Val med gemensam lista är det normala förfarandet när två eller fler personer ska väljas. Möjligheten till val med gemensam lista gäller dock enligt riksdagsordningen endast när det är valberedningen som lägger fram förslag och således inte när utskott föreslår vilka som ska väljas.

Om valet till riksdagens råd för Riksrevisionen skulle ske med gemensam lista eller inte diskuterades inte i förarbetena när rådet inrättades. Skälet till att det finns möjlighet till val med gemensam lista – att det är tidsbesparande – gäller också vid val av riksdagens råd för Riksrevisionen. Således bör det införas en möjlighet för konstitutionsutskottet och finansutskottet att föreslå val med gemensam lista till rådet.

Eftersom det är ledamöter och suppleanter till *ett* organ som ska väljas är det rimligt att kammaren får ett samlat förslag från de båda utskotten. Sammansättningen av rådet föreslås inte förändras. Det innebär att konstitutionsutskottet och finansutskottet också i fortsättningen nominerar hälften av ledamöterna och suppleanterna var bland sina ledamöter och suppleanter. Det blir dock *ett* förslag från de båda utskotten som föreläggs kammaren. Ordförandena i de båda utskotten får underteckna en skrivelse till kammaren med förslaget från utskotten.

Eftersom samtliga partigrupper ska vara representerade i rådet bör det råda enighet i utskotten för att en gemensam lista ska få läggas fram. I praktiken torde det så gott som alltid bli aktuellt med en gemensam lista.

I kammaren kan val av ledamöter och suppleanter ske med acklamation. Skillnaden mot i dag är att det blir 2 val i stället för 16.

I likhet med dagens ordning är det konstitutionsutskottets och finansutskottets skyldighet att bereda val också av ordförande och vice ordförande i rådet.

Skrivelsen till kammaren ska alltså också innehålla förslag om ordförande och vice ordförande i rådet.

Förslaget innebär en ändring i tilläggsbestämmelse 13.8.1 RO.

## 14 Yttranderätten i debatter som inte gäller ärenden

### Förslaget i korthet

Talmannen får rätt att efter samråd med gruppledarna besluta att deltagandet i en särskilt anordnad debatt får begränsas till olika kategorier av talare. Förslaget är avsett att bekräfta praxis. Den vidsträckta yttranderätten inför ärendens avgörande påverkas inte av förslaget.

### 14.1 Direktiven

I direktiven påminns om att när ett ärende ska avgöras i kammaren har varje riksdagsledamot och varje statsråd, enligt 4 kap. 6 § RF, rätt att yttra sig i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen. När det gäller andra debatter än ärendedebatter, dvs. särskilt anordnade debatter (som exempelvis partiledardebatter och särskilda debatter), kan talmannen enligt 6 kap. 23 § RO efter samråd med gruppledarna begränsa tiden för varje anförande.

Det finns däremot ingen uttrycklig möjlighet för talmannen att efter samråd med gruppledarna besluta om begränsade möjligheter att över huvud taget delta i debatten för vissa kategorier av talare (exempelvis talare som inte är partiledare eller gruppledare). Begränsningar av deltagandet i särskilda debatter bygger alltså på överenskommelser mellan partigrupperna och kan inte göras tvingande med stöd av riksdagsordningen.

Utredningen ska mot den här bakgrunden se över om det bör införas bestämmelser som ger talmannen möjlighet att efter samråd med gruppledarna besluta om vilka kategorier av talare som får delta i t.ex. en särskilt anordnad debatt.

### 14.2 Gällande ordning

#### 14.2.1 Regeringsformen

I 4 kap. 6 § RF anges följande:

När ett ärende ska avgöras i kammaren, får varje riksdagsledamot och varje statsråd yttra sig i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen.

I riksdagsordningen meddelas också bestämmelser om jäv.

En relativt sett stor yttranderätt har sedan länge varit ett karakteristiskt drag i det svenska riksdagsarbetet, och det har ansetts motiverat att regeringsformen ger uttryck för principen att varje ledamot och varje statsråd ska kunna uttrycka sin mening inför avgörandet av ett riksdagsärende.

Begränsningarna i riksdagsordningen får inte gå längre än att ”varje ledamot och statsråd som så önskar får komma till tals i ärendet på rimligt sätt” (prop. 1973:90 s. 259).

Den av regeringsformen garanterade yttranderätten avser ”ärende” och det tillfälle när ärendet ska avgöras i kammaren.

### 14.2.2 Riksdagsordningen

I 6 kap. 15 § RO anges följande:

Varje ledamot och statsråd får, med de undantag som föreskrivs i denna lag, fritt yttra sig i alla frågor som är under behandling och om lagligheten av allt som sker vid sammanträdet.

Det är således möjligt för riksdagen att i riksdagsordningen göra undantag från principen om den fria yttranderätten. Konstitutionsutskottet har understrukit det angelägna i att yttrandefriheten i kammaren inte beskärs mer än nödvändigt och att man så långt som möjligt bör lita till frivilliga överenskommelser om tidsbegränsning av anföranden (bet. KU 1973:26 s. 78).

Enligt 6 kap. 20 § RO ska talmannen samråda med gruppledarna om uppläggnings av kammarens överläggningar. I 6 kap. 21 § RO finns regler om debattrestriktioner:

Riksdagen får i en tilläggsbestämmelse begränsa antalet anföranden som en talare får hålla under överläggningen i en fråga och tiden för varje anförande. I begränsningen får det göras skillnad mellan olika kategorier av talare.

I samband med överläggningen i en viss fråga får kammaren på förslag av talmannen besluta om en begränsning av det slag som avses i första stycket. Beslutet fattas utan föregående överläggning.

Var och en som vill yttra sig i en fråga ska dock få tala i minst fyra minuter.

Tilläggsbestämmelse 6.21.1 har följande lydelse:

Ett anförande av en ledamot som inte har föranmält sig får inte överstiga fyra minuter, om inte talmannen medger längre tid. Ett nytt anförande från någon som tidigare haft ordet för anförande vid överläggningen i en viss fråga får inte överstiga två minuter.

En föranmälan ska göras till Riksdagsförvaltningen senast kl. 16.30 vardagen före det sammanträde då överläggningen ska inledas. Anmälan ska innehålla den beräknade tiden för anförandet.

Första och andra styckena gäller inte när en interpellation eller en fråga besvaras.

De nuvarande reglerna medger inte att riksdagen i en tilläggsbestämmelse eller genom ett särskilt beslut i samband med överläggningen i en viss fråga beslutar om en begränsning av *deltagarna* i en debatt till en viss kategori av ledamöter, t.ex. partiledare, gruppleddare eller andra talesmän som är utsedda av partigrupperna (Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019], kommentaren till 6 kap. 21 §).

När det gäller frågestunder med statsråd beslutar talmannen vem som ska få ordet (8 kap. 8 § RO).



Överenskommelser om debattbegränsningar utöver vad som anges i riksdagsordningen träffas mellan talmannen och gruppledarna och har karaktären av rekommendationer.

### 14.3 Särskilt anordnade debatter

Enligt 6 kap. 23 § RO får talmannen, efter samråd med gruppledarna, besluta att en debatt utan samband med annan handläggning ska äga rum vid ett sammanträde med kammaren. En sådan debatt får begränsas till ett särskilt ämne eller delas in i avsnitt efter ämne. I tillägsbestämmelse 6.23.1 RO anges att talmannen, också efter samråd med gruppledarna, bestämmer om tider för anföranden i en särskilt anordnad debatt. Detta innebär alltså att det är möjligt att ordna en debatt utan samband med handläggningen av ärenden eller interpellationer och frågor. Avgörandet ligger hos talmannen men ska föregås av samråd med gruppledarna.

Särskilda debatter anordnas på begäran av en eller flera partigrupper. I debatten deltar det ansvariga statsrådet som företrädare för regeringen och sitt parti och en företrädare för vart och ett av de övriga partierna. Efter samråd med gruppledarna beslutar talmannen om upplägget av debatterna.

I förarbetena till 1974 års riksdagsordning anfördes att det åtminstone en gång om året borde anordnas en allmänpolitisk debatt som spände över hela det politiska fältet. Den borde ha sin utgångspunkt i den regeringsförklaring, som statsministern normalt avger vid riksmötets öppnande och hållas snarast möjligt därefter, dock först sedan riksdagen har genomfört de val som den ska hålla (prop. 1973:90 s. 498). Partiledardebatter är också en form av särskilt anordnad debatt.

En arbetsgrupp inom talmanskonferensen utarbetade 1995 ett förslag till reform av frågeinstitutet och tog också upp frågan om aktuell debatt (som numera kallas särskild debatt). Talmanskonferensen ställde sig bakom förslaget (förs. 1995/96:TK1). I förslaget anfördes att en företrädare för regeringen ska delta i en aktuell debatt, och övriga partier har rätt att ha en deltagare i debatten. Talmanskonferensen konstaterade att debattreglerna hade stora likheter med vad som gällde för interpellationsdebatter: ”En skillnad är dock att ett parti får företrädas av endast en talare” (förs. 1995/96:TK1 s. 4).

Konstitutionsutskottet ställde sig bakom förslaget, som dock inte ledde till någon ändrad lagstiftning eller annat beslut av riksdagen. Konstitutionsutskottet anförde att det fanns skäl att inom ett eller två år utvärdera hur ändringarna, som alltså mest rörde frågeinstitutet, fallit ut. Inom ramen för en sådan utvärdering kunde det vara lämpligt att överväga om vissa riktlinjer, som i förslaget getts ett preliminärt innehåll, behövde formaliseras närmare och tas in i riksdagsordningen. Det gällde t.ex. riktlinjerna för uppläggnings av frågestunden. Det gällde också formerna för aktuell debatt (bet. 1995/96:KU18 s. 7).

I ett förslag från talmanskonferensen 1998 anfördes att det är önskvärt att det finns flexibilitet i uppläggnings av olika typer av särskilt anordnade debatter. Talmannen bör ha möjlighet att ta olika initiativ för att möta de behov

som finns. Talmannen ska, som tidigare, ha skyldighet att överlägga med partigruppernas företrädare om uppläggningsdebatterna. Talmanskonferensen konstaterade att en tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen med angivande av fasta taletider för särskilda debatter inte hade tillämpats under senare år. Bestämmelsen borde tas bort (förs. 1997/98:TK1 s. 21). Konstitutionsutskottet och riksdagen följde förslaget (bet. 1997/98:KU27 s. 32 f.).

Begränsningen av deltagandet i dessa former av särskilda debatter bygger på överenskommelser mellan partigrupperna och är alltså inte tvingande.

I en sammanställning av praxis i riksdagsarbetet från 1990-talet sägs att debattformen aktuell debatt påminner om interpellationsdebatter. Skillnaden består bl.a. i att debatten anordnas på begäran av en partigrupp och att endast en företrädare för varje parti får delta (Törnell, 1996, Riksdagspraxis, s. 21).

Under de senaste åtta riksmötena (2011/12–2018/19) har det hållits totalt 61 aktuella debatter. En genomgång av kammarens protokoll från samtliga dessa 61 debatter visar att det inte vid något tillfälle var någon ytterligare talare utöver ett statsråd och representant per övrigt parti. Under perioden avsågs vid 27 tillfällen en begäran om att hålla en aktuell debatt.

I en debatt företrädde en ledamot med beteckningen (-) ett parti, nämligen Sverigedemokraterna; ledamoten hade lämnat sitt parti och anslutit sig till Sverigedemokraterna och hade i enlighet med praxis beteckningen (-) i riksdagens protokoll (kammarens protokoll den 18 december 2017). I ett fall deltog inget statsråd, men punkten före i protokollet var just information i kammaren från statsrådet i den aktuella frågan (kammarens protokoll den 14 mars 2014).

Det förekommer fler former av debatter än särskilt anordnade debatter. Det gäller t.ex. debatter vid lämnandet av budgetpropositionen och den ekonomiska vårpropositionen, som till formen är bordläggningsdebatter. Ett statsråd kan lämna information till riksdagen muntligen vid ett sammanträde i kammaren (6 kap. 18 § RO). Efter informationen har ledamöter möjlighet att göra inlägg. Statsministerns återrapportering efter Europeiska rådets möten är en form av information från regeringen.

## 14.4 Överväganden

Riksdagens ledamöter och statsråd har genom bestämmelser i regeringsformen rätt att yttra sig inför att riksdagen ska avgöra ärenden. Principen att varje ledamot och varje statsråd ska kunna uttrycka sin mening inför avgörandet av ett riksdagsärende är central. Den ordningen ska värnas även fortsättningsvis, och det är inte aktuellt med några förändringar i den delen.

Den fråga som nu är aktuell rör dock inte debatter om ärenden som riksdagen ska avgöra. Det handlar i stället om särskilt anordnade debatter, bland dem det som benämns särskilda debatter (tidigare aktuella debatter). Som framgått är praxis att en företrädare per parti deltar i de aktuella debatter som anordnas efter förslag från en eller flera partigrupper. Att ett parti får företrädas av endast en talare har också uttalats när debattformen har behandlats i riksdagen. Också i partiledardebatter deltar en företrädare per parti.

Ordningen att det är en företrädare per parti i dessa debatter är fast rotad och naturlig. Begränsningen bygger på uttalanden i riksdagens behandling av debattformen, har genomförts genom överenskommelser mellan gruppledarna och talmannen och är inte ifrågasatt. Det kan förvisso förekomma diskussioner om antalet anföranden och repliker liksom om inläggens ordning och längd, men det är inte de frågorna som är aktuella nu. Frågan nu är om det i riksdagsordningen bör ges en möjlighet för talmannen att efter samråd med gruppledarna fatta ett bindande beslut om att endast vissa kategorier av talare, t.ex. statsråd och en företrädare per partigrupp, får delta i debatten.

Syftet med särskilda debatter och partiledardebatter är att varje parti ska ges möjlighet att framföra sin ståndpunkt. Debatterna föregår inte något avgörande av kammaren. De syftar således inte till att belysa en fråga som riksdagen ska ta ställning till i anslutning till debatten.

När det gäller frågeinstitutet beslutar talmannen vem som ska få ordet vid en frågestund. Det är alltså redan så att talmannen vid frågestunder är den som beslutar vem som ska få ordet. Det har också sagts att debattformen särskild debatt påminner om interpellationsdebatter.

Sammantaget skulle en ordning där talmannens beslut, efter samråd med gruppledarna, om att endast vissa kategorier av talare får delta i en särskilt anordnad debatt görs bindande med stöd av riksdagsordningen innebära en reglering som är i linje med praxis för deltagandet och hur frågestunder regleras. Övervägande skäl talar för en sådan ordning. Därmed ges ett rättsligt stöd om ordningen skulle ifrågasättas. Således bör riksdagsordningen ändras så att talmannens beslut, efter samråd med gruppledarna, görs bindande.

Förslaget syftar således till att bekräfta praxis för särskilda debatter och partiledardebatter. Den vidsträckta yttranderätten inför ärendens avgörande påverkas inte av detta förslag.

Förslaget innebär en ändring i 6 kap. 23 § RO.

## 15 Förslaget till ny statsminister på föredragningslistan

### Förslaget i korthet

Enligt förarbeten, lagkommentarer och praxis är det endast vid prövningen av förslaget till ny statsminister som förslaget måste tas upp som första punkt på kammarens föredragningslista. Detta bör förtydligas i den aktuella tilläggsbestämmelsen i riksdagsordningen.

### 15.1 Direktiven

I direktiven anförs att i tilläggsbestämmelse 6.13.1 RO anges det att förslag till ny statsminister ska tas upp som första punkt på föredragningslistan. Det framgår dock inte tydligt om detta endast gäller när talmannens förslag läggs fram i kammaren eller om det även gäller den andra bordläggningen av förslaget liksom om själva omröstningen ska hållas som första punkt på sammanträdet. Utredningen ska därför överväga om bestämmelsen bör förtydligas.

### 15.2 Gällande ordning

#### 15.2.1 Huvudbestämmelsen om föredragningslistan

Huvudbestämmelsen 6 kap. 13 § RO har följande lydelse:

Talmannen ska till varje sammanträde upprätta en föredragningslista över vad som ska behandlas under sammanträdet. Undantag får göras för sådant som antas bli behandlat inom stängda dörrar. Föredragningslistan ska göras tillgänglig för ledamöterna.

Det ska framgå av föredragningslistan om sammanträdet är ett arbetsplenum.

Vid sammanträdet ska ärenden och val behandlas i den ordning som de har tagits upp på föredragningslistan.

När 1974 års riksdagsordning trädde i kraft löd den mening i bestämmelsen som nu är aktuell så här (2 kap. 7 § första meningen):

Talmannen skall till varje sammanträde låta upprätta föredragningslista över alla på kammarens bord vilande ärenden.

I förarbetena till den bestämmelsen sägs följande (SOU 1972:15 s. 256):

Till varje kammarsammanträde skall till ledamöternas ledning upprättas en föredragningslista. 7 § [*motsvarande nuvarande 6 kap. 13 §*] kräver inte att all handläggning som förekommer vid sammanträdet skall ha tagits upp på listan. Paragrafen avser bara ärenden, som har bordlagts vid ett föregående sammanträde, och val som skall förrättas vid sammanträdet i fråga. ... Vid ett sammanträde kan därjämte förekomma handläggning, av i

allmänhet formell art, som inte behöver finnas antecknad på föredragningslistan.

— — —

Självfallet får kammaren vid ett sammanträde inte handlägga ärende, som inte vid sammanträdet börjar finns upptaget på föredragningslistan (bortsett från viss formell handläggning, se ovan). Ledamöterna bör vidare kunna förlita sig på den en gång tillkännagivna föredragningsordningen.

I en lagkommentar om den bestämmelsen anförs att föredragningslistan är en förteckning över ärenden som bordlagts vid tidigare sammanträden och som ska tas upp vid sammanträdet i fråga. Föredragningslistans väsentliga betydelse för ledamöterna är att talmannen måste följa den angivna ordningen mellan ärendena, vilket gör det möjligt att beräkna när ett ärende kommer upp (Holmberg & Stjernquist, 1980, Grundlagarna, s. 616 f.).

Bestämmelsen ändrades i och med 2014 års riksdagsordning. Syftet var att ärenden som inte skulle beslutas vid ett visst sammanträde, men som slutdebatterats vid ett tidigare sammanträde, inte skulle behöva redovisas på föredragningslistan när det t.ex. var endast interpellationsdebatter. I utredningen anföres att självfallet ska de ärenden som ska beslutas vid ett visst sammanträde anges på föredragningslistan till det sammanträdet. Utredningen övervägde vidare om det skulle införas en möjlighet att ändra ordningen på föredragningslistan mellan ärenden och val, men fann sammantaget att skälen emot vägrade tyngre än skälen för (2012/13:URF3 s. 108 f.)

## 15.2.2 Tillägsbestämmelsen om vad som ska tas upp på föredragningslistan

Tillägsbestämmelse 6.13.1 RO har följande lydelse:

Yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga, statsministeromröstning enligt 6 kap. 3 § regeringsformen, förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring, ska tas upp som första punkt på föredragningslistan. Om det finns fler än ett sådant yrkande, ska de tas upp i den ordning de nu har angetts. Talmannen får bestämma en annan ordning mellan statsministeromröstning och ett yrkande om misstroendeförklaring.

Regler om misstroendeförklaring infördes i regeringsformen genom den s.k. partiella författningsreformen 1969, när också enkammarssystemet infördes. Det som nu är tillägsbestämmelser återfanns då i huvudsak i riksdagsstadgan, som antogs av riksdagen i januari 1971. När enkammarriksdagen infördes 1971 föreskrevs följande ordning på föredragningslistan (37 § andra stycket riksdagsstadgan):

Ärendena tas upp på listan i följande ordning:

- 1) omröstning om misstroendeförklaring;
- 2) val;

...

När man sedan 1974 fattade beslut om en ny regeringsform – med regler om att riksdagen skulle godkänna talmannens förslag till ny statsminister – och en

ny riksdagsordning fick motsvarande bestämmelse följande lydelse (2.7.1 första meningen RO):

Förslag till ny statsminister eller yrkande om misstroendeförklaring föres upp som första punkt på föredragningslistan.

Det sägs inget i förarbetena om ändringen från ”*omröstning* om misstroendeförklaring” till ”*yrkande* om misstroendeförklaring”.

### 15.3 Förslag till statsminister på föredragningslistan 1976–2018

Talmannens förslag till ny statsminister hanteras i kammaren enligt följande (11 kap. 3 § andra stycket RO):

Ett förslag av talmannen till ny statsminister ska bordläggas vid det sammanträde då det framställs och därefter vid ytterligare ett sammanträde innan det får avgöras. Ärendet ska i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. 4 § andra stycket regeringsformen avgöras senast på fjärde dagen efter den dag då förslaget framställdes.

Talmannen har lagt fram 14 förslag till ny statsminister under enkamartiden. I samtliga fall har följande ordning tillämpats vid tre på varandra följande sammanträden:

1. Talmannen lägger fram ett förslag som bordläggs.
2. Förnyad bordläggning av förslag till statsminister.
3. Prövning av förslag till statsminister.

Vid elva av dessa tillfällen har talmannens kommande förslag aviserats på föredragningslistan genom att det har angetts ”Förslag om statsminister”. Vid alla tillfällen utom ett har frågan då tagits upp först på föredragningslistan.

Vid samtliga tillfällen utom ett har den andra bordläggningen av förslaget till statsminister tagits upp först på föredragningslistan. Vid några tillfällen har två sammanträden ägt rum samma dag. Inget förslag har bordlagts en tredje gång. Samtliga förslag har, när det har varit dags för omröstning, tagits upp först på föredragningslistan.

I det följande redovisas de fyra gånger då talmannens framläggande av förslag till statsminister inte var med på föredragningslistan (1978, 1979, 1981) eller inte var första punkt på föredragningslistan (1996). (Föredragningslistorna är inte en del av riksdagens protokoll men finns på riksdagens webbplats fr.o.m. 2004/05; föredragningslistor från tidigare riksmöten finns i riksdagens arkiv.)

### 15.3.1 1978

I oktober 1978 efterträdde Ola Ullsten Thorbjörn Fälldin som statsminister.

Förslaget till ny statsminister lades fram torsdagen den 12 oktober 1978 men fanns inte med på föredragningslistan för något av de två sammanträden som hölls i kammaren den dagen.

Det första sammanträdet ägde rum kl. 12.00–12.44 och frågan om förslag till ny statsminister togs inte upp. Det andra sammanträdet den 12 oktober inleddes kl. 16.00 med bordläggning och hänvisning av propositioner och motioner. Klockan 16.01 ajournerades sammanträdet till kl. 20.00 eftersom talmannens överläggningar med partiledarna och vice talmännen inte hade slutförts till det kammarplenum som utsatts till kl. 16. Klockan 18.15 träffade talmannen Olof Palme, och därefter de fyra övriga partiledarna var för sig. Klockan 19.10 träffade talmannen de vice talmännen (KU 1978/79:30 s. 57). Kl. 20.00 återupptogs kammarens sammanträde och talmannen föreslog Ola Ullsten som statsminister. Förslaget, som blev § 6 i protokollet, bordlades.

Även fredagen den 13 oktober hölls två sammanträden. Förslaget till statsminister fanns med för bordläggning som § 2 på föredragningslistan till sammanträdet den 13 oktober kl. 9.00. § 1 var justering av protokoll (så blev också kammarens protokoll från det sammanträdet). Vid det andra sammanträdet, kl. 11.00, prövades förslaget om statsminister, som var första punkt på föredragningslistan och i protokollet.

### 15.3.2 1979

Efter valet 1979 efterträdde Thorbjörn Fälldin Ola Ullsten som statsminister.

Förslaget till ny statsminister lades fram tisdagen den 9 oktober 1979 men fanns inte med på föredragningslistan för den dagen.

Tisdagen den 9 oktober 1979 började kammaren sitt sammanträde kl. 11.00. Klockan 13.31 ajournerades sammanträdet (för att valberedningen skulle få tillfälle att sammanträda och behandla frågan om val till utskott). När förhandlingarna återupptogs kl. 16.00 föreslog talmannen Thorbjörn Fälldin till statsminister, och förslaget bordlades. I protokollet återfinns förslaget som § 8. Under tisdagen hade talmannen haft överläggningar med företrädare för parti-grupperna kl. 10.30 och 14.00 och där emellan de vice talmännen, kl. 10.45 (bet. KU 1978/79:50 s. 53).

Onsdagen den 10 oktober bordlades förslaget. Förslaget var första punkt på föredragningslistan. I protokollet redovisas detta som § 4. Paragraf 1 var justering av protokoll, § 2 ansökan om ledighet och § 3 meddelande om ändring i den preliminära tidsplanen.

Torsdagen den 11 oktober prövades förslaget. Förslaget var första punkt på föredragningslistan. I protokollet redovisas detta som § 2. Under § 1 meddelas att fyra ledamöter denna dag intagit sina platser i riksdagen.

### 15.3.3 1981

I maj 1981 blev Thorbjörn Fälldin statsminister för en tvåpartiregering (Centern och Folkpartiet), efter att ha avgått som statsminister för en trepartiregering (Centern, Folkpartiet och Moderata samlingspartiet).

Torsdagen den 14 maj 1981 meddelade talmannen i kammaren att hans ambition var att om möjligt lägga fram förslag om ny statsminister i sådan tid att riksdagen skulle kunna pröva förslaget i mitten av den påföljande veckan. Frågan var inte med på föredragningslistan. I protokollet var talmannens meddelande § 1.

Fredagen den 15 maj meddelade talmannen i kammaren att han avsåg att framlägga förslag om ny statsminister vid kammarens sammanträde måndagen den 18 maj, som skulle börja kl. 15.00. Han redovisade också den fortsatta planeringen för hanteringen av förslaget. Frågan var inte med på föredragningslistan. I protokollet var frågan § 7.

Måndagen den 18 maj kl. 15 inleddes kammarens sammanträde med att talmannen föreslog Thorbjörn Fälldin som statsminister. Frågan var inte med på föredragningslistan. I protokollet var frågan § 1.

Tisdagen den 19 maj kl. 14.00 bordlades frågan. På föredragningslistan var frågan uppsatt som § 1 men i protokollet blev det § 2; som § 1 justerades ett protokoll från kammaren.

Vid ett nytt sammanträde tisdagen den 19 maj kl. 15.00 prövades förslaget. Frågan var uppsatt som § 1 på föredragningslistan och hamnade också där i protokollet.

### 15.3.4 1996

I mars 1996 efterträdde Göran Persson Ingvar Carlsson som statsminister.

Tisdagen den 19 mars 1996, då det var bordläggningsplenium, var de tre första punkterna på kammarens föredragningslista följande:

1 Justering av protokoll

Protokollen från sammanträdena tisdagen den 12 och onsdagen den 13 mars

2 Anmälan om entledigande av regeringen

3 Förslag om statsminister

Onsdagen den 20 mars, då det också var bordläggningsplenium, var de två första punkterna på kammarens föredragningslista följande:

1 Justering av protokoll

Protokollet från sammanträdet torsdagen den 14 mars

2 Förnyad bordläggning av förslaget om statsminister

Torsdagen den 21 mars var de två första punkterna på kammarens föredragningslista följande:

1 Prövning av förslaget om statsminister

2 Justering av protokoll



Protokollet från sammanträdet fredagen den 15 mars

Kammarens protokoll från de tre sammanträdena följde den ordning som angetts ovan, dvs. ordningsföljden på respektive föredragningslista.

## 15.4 Övriga yrkanden som ska tas upp som första punkt på föredragningslistan

Som framgått ovan ska också yrkanden om folkomröstning i en grundlagsfråga, statsministeromröstningar enligt 6 kap. 3 § RF och yrkanden om misstroendeförklaring tas upp som första punkt på föredragningslistan. Om det finns fler än ett sådant yrkande, ska de tas upp i den ordning de nu har angetts. Talmannen får bestämma en annan ordning mellan statsministeromröstning och ett yrkande om misstroendeförklaring.

Enligt 9 kap. 25 § RO ska ett yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga eller om misstroendeförklaring läggas fram vid ett sammanträde med kammaren. Yrkandet ska lämnas skriftligen så snart det har framställts.

I praktiken går det till så att en ledamot säger i talarstolen att man härmed väcker yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga eller om misstroendeförklaring. Normalt lämnas yrkandet in skriftligt i anslutning till att det har väckts i talarstolen. Efter kontroll av namnunderskrifterna anmäls det i kammaren under samma sammanträde. Yrkandet har av naturliga skäl inte funnits med på föredragningslistan eftersom det inte har varit känt när föredragningslistan upprättats och inte är något som ska behandlas av kammaren vid det sammanträdet.

## 15.5 Överväganden

Föredragningslistan ska enligt huvudbestämmelsen 6 kap. 13 § RO upprättas över vad som ska behandlas under sammanträdet. Ett syfte med föredragningslistan är att göra det möjligt för ledamöterna att beräkna när ett ärende kommer upp. De mycket viktiga frågor som enligt riksdagsordningen ska tas upp först på föredragningslistan bör således också i fortsättningen behandlas som första punkt på det sammanträde där de ska avgöras.

Av förarbeten, lagkommentarer och praxis framgår att frågor som inte har väckts vid ett tidigare sammanträde inte behöver vara med på föredragningslistan. Det har således förekommit (1978, 1979 och 1981) att talmannen har föreslagit en statsminister utan att detta har varit med på föredragningslistan. Erfarenheten från dessa tillfällen visar att det kan vara lämpligt att den möjligheten finns. Kammaren kan inleda ett arbetsplenum t.ex. kl. 9, och medan plenum pågår kan talmannen ha kontakter med företrädarna för partigrupperna och de vice talmännen. Under dagen kan talmannen göra bedömningen att en statsminister bör föreslås för kammaren, och då kan talmannen göra så medan plenum ännu pågår. Förslaget kommer då att läggas fram och bordläggas en första gång utan att det har varit med på föredragningslistan. Förslaget måste

sedan bordläggas vid ytterligare ett sammanträde innan det kan tas upp för avgörande. Det innebär att det inte finns någon risk för att ledamöterna blir överrumplade.

En fråga är då om ett förslag till statsminister som är med på föredragningslistan, för framläggande av förslag från talmannen eller bordläggning, måste tas upp som första punkt. Det har förekommit att punkter har tagits upp före punkten om talmannens förslag. Eftersom statsministerfrågan vid dessa tillfällen inte är uppe för prövning synes det inte vara fel att frågan inte tas upp som första punkt, även om det är viktigt att det är tydligt att förslaget bordläggs en andra gång och därmed kan tas upp för avgörande vid det påföljande sammanträdet.

Sammantaget bör riksdagsordningen förtydligas så att det framgår att det endast är vid det sammanträde där prövningen ska ske som den aktuella frågan behöver tas upp som första punkt på föredragningslistan. Det finns självfallet inget som hindrar att framläggandet av förslaget eller bordläggningen av det tas upp som första punkt på föredragningslistan. Det bör göras motsvarande ändringar av bestämmelserna om frågor om folkomröstning i en grundlagsfråga och misstroendeförklaring.

Förslaget innebär en ändring i tilläggsbestämmelse 6.13.1 RO.

## 16 Formuleringen i regeringsformen respektive riksdagsordningen av tidsgränsen för att pröva talmannens förslag till ny statsminister

### Bedömning i korthet

Formuleringen av tidsgränsen för att pröva talmannens förslag till ny statsminister skiljer sig åt mellan regeringsformen och riksdagsordningen. De båda formuleringarna ger dock samma resultat, och någon ändring föreslås inte i detta sammanhang.

### 16.1 Inledning

Denna fråga tas inte upp i direktiven, men i direktiven anförts att utredningen får aktualisera och överväga även andra frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande än de som tas upp i direktiven. Frågan om hur bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen skulle tolkas aktualiserades under regeringsbildningen hösten 2018.

Frågan är om formuleringen av tidsgränsen för prövning av talmannens förslag till ny statsminister, som återfinns både i regeringsformen och i riksdagsordningen, bör ensas. Tidsgränsen uttrycks på olika sätt i regeringsformen och riksdagsordningen. I 6 kap. 4 § RF anges (fet stil tillagd):

När en statsminister ska utses, kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd. Talmannen överlägger med vice talmännen och lämnar sedan förslag till riksdagen. Riksdagen ska **inom fyra dagar**, utan beredning i utskott, pröva förslaget genom omröstning. Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt.

I 11 kap. 3 § RO anges (fet stil tillagd):

Ett yrkande om folkomröstning i en grundlagsfråga eller om misstroende-förklaring ska bordläggas vid det sammanträde då det framställs och därefter vid ytterligare ett sammanträde innan det får avgöras. Ärendet ska avgöras senast vid det tredje sammanträdet efter det då yrkandet framställdes. Ett förslag av talmannen till ny statsminister ska bordläggas vid det sammanträde då det framställs och därefter vid ytterligare ett sammanträde innan det får avgöras. Ärendet ska i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. 4 § andra stycket regeringsformen avgöras **senast på fjärde dagen efter den dag då förslaget framställdes**.

Nedan redovisas hur bestämmelserna utformats sedan 1975. Vidare redovisas hur tidsgränser av liknande slag uttrycks i regeringsformen och riksdagsordningen i övrigt.

## 16.2 Gällande ordning

### 16.2.1 Regeringsformen

Bestämmelsen om misstroendeförklaring infördes med den partiella författningsreform som trädde i kraft den 1 januari 1971. Reglerna om att talmannen skulle föreslå statsminister och att kammaren skulle pröva förslag infördes med den nya regeringsformen den 1 januari 1975. Den aktuella bestämmelsen i regeringsformen föreslogs första gången av Grundlagberedningen (då med beteckningen 5 kap. 2 §) med formuleringen om tidsgräns i fet stil (SOU 1972:15 s. 21):

När statsminister skall utses, kallar talmannen företrädare för partigrupperna inom riksdagen till samråd. Talmannen överlägger med vice talmännen och avgiver sedan förslag till riksdagen. **Riksdagen skall, senast på fjärde dagen efter det att den har mottagit förslaget, utan beredning i utskott pröva förslaget genom omröstning.** Röstar mer än hälften av riksdagens ledamöter mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt.

Grundlagberedningen anförde (SOU 1972:15 s. 145):

Talmannens förslag bör kunna prövas inom en fastställd tid. Beredningen vill förorda att denna tid bestäms till fyra dagar. Proceduren regleras i övrigt i RO (5 kap. 2 §).

I grundlagspropositionen redovisades beredningens förslag enligt följande (prop. 1973:90 s. 278):

Det torde enligt beredningens åsikt inte vara möjligt att i grundlagstexten ange tiden för talmannens förhandlingar. Däremot bör uppställas en tid inom vilken talmannens förslag skall prövas av riksdagen. Beredningen föreslår att denna tid bestäms till fyra dagar.

Departementschefen anförde att han inte hade någon invändning i sak mot beredningens lagtext (prop. 1973:90 s. 278). I propositionen föreslogs ett nytt andra kapitel i regeringsformen, vilket innebar att bestämmelsen fick beteckningen 6 kap. 2 § i stället för 5 kap. 2 §. I propositionen föreslogs vidare en annan formulering av lagtexten. Denna lagtext, dåvarande 6 kap. 2 § RF, var gällande fram till 2011:

När statsminister skall utses, kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd. Talmannen överlägger med vice talmännen och avgiver sedan förslag till riksdagen. **Riksdagen skall senast på fjärde dagen härefter, utan beredning i utskott, pröva förslaget genom omröstning.** Röstar mer än hälften av riksdagens ledamöter mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt.

Konstitutionsutskottet följde propositionen utan kommentar (bet. KU 1973:26). Grundlagsutredningen (SOU 2008:125) föreslog följande lydelse (med den nya beteckningen 6 kap. 4 §):

När en statsminister ska utses, kallar talmannen företrädare för varje partigrupp inom riksdagen till samråd. Talmannen överlägger med vice

talmännen och lämnar sedan förslag till riksdagen. **Riksdagen ska senast inom fyra dagar, utan beredning i utskott, pröva förslaget genom omröstning.** Om mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt.

Enligt Grundlagsutredningen var ändringen i bestämmelsen endast språklig och redaktionell (SOU 2008:125 s. 771).

Grundlagsutredningens förslag innebar att paragrafen fick beteckningen 6 kap. 4 § i stället för 6 kap. 2 §. Grundlagsutredningen föreslog därför en ändring i dåvarande 5 kap. 2 § RO så hänvisningen skulle göras till 6 kap. 4 § RF (SOU 2008:125 s. 722). Däremot föreslog inte Grundlagsutredningen att ordalydelsen i riksdagsordningen skulle anpassas till den nya lydelse som utredningen föreslagit i regeringsformen.

I propositionen föreslogs samma formulering som i utredningen med den ändringen att ordet ”senast” utgick. I författningskommentaren anfördes att ändringarna endast var språkliga eller redaktionella (prop. 2009/10:80 s. 24 och 266).

### 16.2.2 Riksdagsordningen

Grundlagberedningen föreslog följande lydelse av riksdagsordningens bestämmelse 5 kap. 2 § (SOU 1972:15 s. 49, fet stil tillagd):

Ärende om misstroendeförklaring skall ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då yrkandet framställdes och avgöras senast vid det därpå följande sammanträdet.

Vad sålunda har föreskrivits skall äga motsvarande tillämpning på förslag av talmannen till ny statsminister. **Därvid skall iakttagas den i 5 kapitlet 2 § andra stycket regeringsformen föreskrivna fristen.**

Grundlagberedningen anförde följande (SOU 1972:15 s. 279):

Första stycket återger vad som nu finns föreskrivet i 57 § första stycket RO. Samma förfarande som gäller för ärende om misstroendeförklaring skall enligt andra stycket tillämpas på förslag från talmannen till ny statsminister. Härvidlag måste dock iakttas att sammanträden med kammaren sätts ut så att riksdagen röstar om förslaget senast på fjärde dagen efter det att förslaget anmälades i kammaren första gången (5 kap. 2 § RF).

I grundlagspropositionen följdes förslaget (prop. 1973:90 s. 56) liksom i konstitutionsutskottets betänkande (bet KU 1973:26). Genom en ändring 1979 kom första stycket, om misstroendeförklaring, att gälla också ärende om folkomröstning i grundlagsfråga. Det påverkar dock inte den fråga som nu är aktuell.

I enlighet med förslag 2002/03:RS1 Moderniserad riksdagsordning, som var en teknisk översyn av riksdagsordningen, ändrades bestämmelsen till följande (fet stil tillagd):

Yrkanden om folkomröstning i en grundlagsfråga eller om en misstroendeförklaring skall ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då yrkandet framställdes. Ärendet skall avgöras senast vid nästa sammanträde.

Ett förslag av talmannen till ny statsminister skall ligga på kammarens bord till det andra sammanträdet efter det då förslaget framställdes. **Ärendet skall i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen avgöras senast på fjärde dagen efter den då förslaget framställdes.**

Varken i riksdagsstyrelsens förslag (förs. 2002/03:RS1) eller i konstitutionsutskottets betänkande (bet 2002/03:KU15) kommenterades förslaget.

I översynen av riksdagsordningen, som ledde fram till 2014 års riksdagsordning, föreslogs den gällande lydelsen (fet stil tillagd):

Ett förslag av talmannen till ny statsminister ska bordläggas vid det sammanträde då det framställs och därefter vid ytterligare ett sammanträde innan det får avgöras. **Ärendet ska i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. 4 § andra stycket regeringsformen avgöras senast på fjärde dagen efter den dag då förslaget framställdes.**

I utredningen (2013/14:URF3 s. 308) och i riksdagsstyrelsens framställning (förs. 2013/14:RS3 s. 242) anfördes följande i författningskommentaren: ”Bestämmelsen motsvarar nuvarande 5 kap. 2 §. Språkliga ändringar har gjorts.” Den språkliga ändringen var – bortsett från att *skall* ändrades till *ska* – att ”dag” lades till efter ”efter den”. Bestämmelsen fick en ny beteckning, 11 kap. 3 §.

### 16.3 Tidsgränser i dagar i regeringsformen

Här redovisas hur vissa tidsgränser är formulerade i regeringsformen. Meningarna är lösryckta (fet stil tillagd).

Den nyvalda riksdagen samlas på den femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på **den fjärde dagen efter det att** valresultatet har kungjorts. (3 kap. 10 §)

Extra val ska hållas **inom tre månader efter beslutet**. (3 kap. 11 §)

Riksdagen ska **inom fyra dagar**, utan beredning i utskott, pröva förslaget genom omröstning. (6 kap. 4 §, dvs. den bestämmelse som diskuteras i detta avsnitt)

Om regeringen kan besluta om extra val till riksdagen och gör det **inom en vecka från misstroendeförklaringen**, ska något entledigande dock inte ske. (6 kap. 7 §)

Ett sådant yrkande ska framställas **inom femton dagar från det att** riksdagen antog grundlagsförslaget som vilande. (8 kap. 16 §)

### 16.4 Tidsgränser i dagar i riksdagsordningen

Här redovisas hur vissa tidsgränser är formulerade i riksdagsordningen. Meningarna är lösryckta (fet stil tillagd).

Ett sammanträde ska hållas **inom tio dagar från det att** en begäran om det har framställts. (6 kap. 12 §)

Riksdagen ska senast **på åttonde dagen efter det första sammanträdet** med kammaren under en valperiod välja följande 15 utskott i nedan nämnd ordning: [...] (tilläggsbestämmelse 7.2.1)

Utskotten och EU-nämnden sammanträder första gången på kallelse av talmannen **inom två dagar efter valet** av utskottet eller nämnden. (tilläggsbestämmelse 7.15.1)

En skriftlig fråga som ges in senast en torsdag kl. 10.00 besvaras senast kl. 12.00 följande onsdag. Om riksdagsarbetet kräver det, får talmannen efter samråd med gruppledarna besluta att svar i stället ska lämnas **inom 14 dagar efter att** frågan framställdes. (tilläggsbestämmelse 8.7.1)

En motion med anledning av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse (följdmotion) får väckas inom ramen för ärendet **senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmälades i kammaren**. (9 kap. 12 §)

Följdmotioner får, med anledning av att behandlingen av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse har skjutits upp från en valperiod till nästa, väckas **inom sju dagar från början av den nya valperioden**. (9 kap. 14 §)

Om en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse har återkallats, får motioner väckas med anledning av återkallelsen **inom sju dagar från det att** återkallelsen anmälades i kammaren. (9 kap. 26 §)

Ärendet ska i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. 4 § andra stycket regeringsformen avgöras **senast på fjärde dagen efter den dag då förslaget framställdes**. (11 kap. 3 §, dvs. den bestämmelse som diskuteras i detta avsnitt)

Överklagandet ska ha kommit in till Riksdagsförvaltningen **inom fem dagar från den dag då** resultatet av valet meddelades i kammaren. (tilläggsbestämmelse 12.11.1)

Det kan nämnas att en bestämmelse om en tidsgräns finns i konkurslagen (1987:672) (fet stil tillagd):

När en sådan anmälan har gjorts, skall förhandling i häktningsfrågan hållas snarast och **senast fyra dagar efter det att** häktningsbeslutet verkställdes. (6 kap. 11 §)

## 16.5 Överväganden

Utredningen kan konstatera att riksdagsordningens formulering, ”senast på fjärde dagen efter den dag då förslaget framställdes”, är helt entydig. Om talmannen lägger fram sitt förslag på en måndag blir den fjärde dagen efter det fredagen. Regeringsformens formulering, ”inom fyra dagar”, skulle av någon kunna tolkas som att den dag då förslaget läggs fram ska räknas med, och att riksdagen således skulle behöva pröva förslaget senast på torsdagen om förslaget lagts fram på måndagen. Utredningens bedömning är dock att regeringsformens formulering ger samma resultat som riksdagsordningens formulering.

Man ska inte ändra regeringsformen om det inte behövs. Mot den bakgrunden föreslår utredningen inte någon ändring. Om det i en framtida utredning görs en översyn av reglerna för regeringsbildningen bör dock frågan om formuleringen i regeringsformen uppmärksammas.

## 17 Talmannens samråd inför beslut om planeringen av kammararbetet

### Förslaget i korthet

Talmannen blir skyldig att samråda med gruppledarna i stället för med riksdagsstyrelsen inför sitt beslut om planeringen av arbetet i kammaren och när kammaren ska sammanträda. Talmannen, i stället för riksdagsstyrelsen, ska efter samråd med gruppledarna lämna förslag till kammaren om vilken dag i september det nya riksmötet ska inledas under år när det inte hålls ordinarie val till riksdagen.

### 17.1 Direktiven

I direktiven redovisas att enligt tilläggsbestämmelse 4.4.1 RO leder riksdagsstyrelsen Riksdagsförvaltningen och överlägger om planeringen av riksdagsarbetet.

Före inrättandet av riksdagsstyrelsen 2000 var riksdagens parlamentariska ledningsorganisation uppdelad på två organ, talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen. Talmanskonferensens uppgift var att överlägga med talmannen om åtgärder som kunde främja planmässigheten i riksdagsarbetet. I talmanskonferensen ingick bl.a. talmannen, de vice talmännen och en företrädare för varje partigrupp i riksdagen. Förvaltningsstyrelsen utgjorde ledningen för myndigheten. Förvaltningsstyrelsen bestod av talmannen som ordförande och åtta andra riksdagsledamöter.

När riksdagsstyrelsen bildades överfördes uppgiften att överlägga om planeringen av riksdagsarbetet från talmanskonferensen. Den nuvarande ordningen är reglerad i 6 kap. 2 § RO och i tilläggsbestämmelse 6.2.1 RO. Där föreskrivs att talmannen beslutar om planeringen av arbetet i kammaren och om kammarens sammanträdesplan, men att han eller hon före ett sådant beslut ska överlägga med riksdagsstyrelsen. I andra frågor som gäller arbetet i kammaren, t.ex. uppläggningsen av debatterna, ska talmannen enligt 4 kap. 3 § RO samråda med riksdagspartiernas gruppledare.

Planeringen av arbetet i kammaren omfattar under vilka veckor arbetsplennum ska hållas och när interpellationsdebatter, frågestunder och övriga debatter ska hållas. Riksdagsstyrelsen sammanträder endast några gånger per termin och det har därför framförts att överläggningarna om kammarplaneringen i stället skulle kunna föras över till gruppledarkretsen. Gruppledarmötena hålls med tätare intervall och skulle därför kunna vara ett lämpligare forum för den praktiska planering som den här typen av överläggningar innebär. Utredningen ska därför överväga om det finns skäl att ändra formerna för samrådet inför beslut om kammarplaneringen och vid behov föreslå förändringar.



## 17.2 Gällande ordning

### 17.2.1 Riksdagsstyrelsen

I 4 kap. 4 § RO anges att Riksdagsförvaltningen leds av en styrelse. Riksdagsstyrelsen leder Riksdagsförvaltningen och överlägger om planeringen av riksdagsarbetet. Riksdagsstyrelsen består av talmannen som ordförande och tio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig för en valperiod. Riksdagen väljer även tio ersättare för de valda ledamöterna av riksdagsstyrelsen (tilläggsbestämmelse 4.4.1 RO). De vice talmännen, de av gruppledarna som inte är ledamöter av styrelsen och riksdagsdirektören får delta i styrelsens överläggningar (tilläggsbestämmelse 4.4.2 tredje stycket RO).

Riksdagsförvaltningen ska enligt 14 kap. 2 § RO ge stöd till arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden samt bistå riksdagens ledamöter och organ med sakuppgifter för riksdagsarbetet.

Av 8 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen framgår – liksom av 4 kap. 4 § RO – att Riksdagsförvaltningen leds av en styrelse. Styrelsen ansvarar enligt 9 § lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagsförvaltningen hushållar väl med statens medel. Styrelsen beslutar enligt 10 § i instruktionen om

1. framställningar och redogörelser till riksdagen,
2. Riksdagsförvaltningens årsredovisning och förslag till budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen,
3. åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapporter över Riksdagsförvaltningens verksamhet och den redovisning som styrelsen ska lämna till riksdagen enligt 9 kap. 6 § lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter,
4. Riksdagsförvaltningens arbetsordning och verksamhetsplan,
5. föreskrifter som enligt denna lag eller andra författningar får meddelas av Riksdagsförvaltningen och som inte enligt 21 § får meddelas av riksdagsdirektören,
6. slutande av kollektivavtal med arbetstagarnas huvudorganisationer, avbrytande av andra förhandlingar än förhandlingar i tvister om avtal, lockouter eller andra stridsåtgärder samt andra förhandlingsfrågor som är av principiell natur eller har större ekonomisk betydelse eller är gemensamma för riksdagens myndigheter,
7. anställning av en biträdande riksdagsdirektör, avdelningschefer, chefer för utskottskanslier och en chef för EU-nämndens kansli,
8. lön och andra anställningsförmåner för riksdagsdirektören, och
9. sådana frågor som är av större vikt eller principiell betydelse eller som riksdagsdirektören hänskjuter till styrelsen.

I riksdagsordningen finns två specifika uppgifter i övrigt för riksdagsstyrelsen. Talmannen ska, som framgått, inför sitt beslut om planeringen av arbetet i kammaren och om när kammaren ska sammanträda samråda med riksdagsstyrelsen (6 kap. 2 § RO och tilläggsbestämmelse 6.2.1 RO). Riksdagsstyrelsen lämnar vidare förslag till kammaren om vilken dag i september ett nytt

riksmöte ska inledas under år när det inte hålls ordinarie val till riksdagen (3 kap. 8 § och tillägsbestämmelse 3.8.1 RO).

Riksdagsstyrelsen sammanträdde sju-åtta gånger per riksmöte under perioden 2010/11–2018/19.

### 17.2.2 Talmannens roll i planeringen av riksdagens arbete

I förarbetena till 1974 års riksdagsordning anfördes att det yttersta ansvaret för riksdagsarbetets planläggning och bedrivande som dittills borde ligga hos talmannen (SOU 1972:15 s. 251). I gällande riksdagsordning anges att talmannen leder riksdagens arbete (4 kap. 2 § RO) och kammarens sammanträden (6 kap. 3 § RO). Bland talmannens uppgifter kan nämnas att talmannen får bestämma en annan tidpunkt för sammanträdet för riksmötets öppnande (tillägsbestämmelse 3.6.1 RO). Vidare fattar riksdagen beslut på förslag av talmannen om vissa frågor. Det gäller när propositioner som enligt regeringen bör behandlas under det pågående riksmötet senast ska lämnas (9 kap. 3 § RO), om allmänna motionstiden ska pågå annan tid än från början av ett riksmöte som inleds under augusti, september eller oktober och så länge som motioner får lämnas med anledning av budgetpropositionen (9 kap. 11 § RO) och beslut att förlänga följdmotionstiden om det finns särskilda skäl (9 kap. 13 § RO).

### 17.2.3 Gruppledarna

I riksdagsordningen avses med gruppledare den särskilda företrädare som en partigrupp som vid valet till riksdagen har fått minst 4 procent av rösterna i hela riket ska utse för att samråda med talmannen (1 kap. 3 § RO). Således ska varje partigrupp som motsvarar ett parti som vid valet till riksdagen fick minst 4 procent av rösterna i hela riket utse en särskild företrädare (gruppledare) som ska samråda med talmannen om arbetet i kammaren (4 kap. 3 § RO). Partigrupperna ska utse en personlig ersättare för gruppledaren (vice gruppledare).

Enligt 6 kap. 20 § RO ska talmannen samråda med gruppledarna om uppläggningsplaneringen av kammarens överläggningar. Sådana överläggningar hålls regelbundet och har lett fram till överenskommelser om bl.a. uppläggningsplaneringen av frågestunder, debatter med anledning av budgetpropositionens lämnande och sammanträden för muntlig information från regeringen. Talmannen och gruppledarna har träffat överenskommelser även i andra frågor än om uppläggningsplaneringen av kammarens överläggningar. Det gäller bl.a. begränsningar av antalet yrkanden och voteringar.

I följande fall föreskrivs det i riksdagsordningen att talmannen fattar beslut efter samråd med gruppledarna:

- Beslut om ordningsregler för kammaren (tillägsbestämmelse 6.16.1).
- Beslut inför en viss överläggning om att ett statsråd eller en ledamot kan få ordet för replik innan han eller hon har hållit sitt anförande (6 kap. 22 § RO).

- Beslut om att det ska hållas en debatt utan samband med annan handläggning och om tider för anföranden i en sådan debatt (6 kap. 23 § RO och tilläggsbestämmelse 6.23.1).
- Beslut om att svar på skriftliga frågor ska lämnas inom 14 dagar från det att frågan framställdes (tilläggsbestämmelse 8.7.1).
- Beslut om att dokument från Europeiska unionen, med undantag för förslag till rättsakter, och dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i unionen ska granskas av riksdagen (9 kap. 20 § RO).
- Beslut om sammansättningen av delegationerna till Interparlamentariska unionen och den parlamentariska församlingen för Unionen för Medelhavet (13 kap. 19 § RO).

Riksdagens val av riksdagsdirektör ska beredas av en grupp bestående av talmannen och gruppledarna (tilläggsbestämmelse 14.5.1). Enligt riksdagsstyrelsens föreskrift om upplåtelse av riksdagens lokaler ska talmannen dessutom samråda med gruppledarna om huruvida utställningar ska få anordnas i riksdagens lokaler (24 § RFS 2017:4).

Vid gruppleadmöten, som normalt hålls varannan vecka när kammaren sammanträder, samråder talmannen med partiernas gruppledare om frågor i riksdagsarbetet. Vid mötena deltar talmannen, de vice talmännen och gruppledare för respektive partigrupp. Från Riksdagsförvaltningen närvarar riksdagsdirektören samt biträdande riksdagsdirektören, kanslichefen för ledningsstaben och chefen för centralkansliet.

Gruppleadmötena har inte någon formell beslutande- eller vetorätt utan är ett samrådsorgan. I praktiken förankras dock många förslag och beslut i denna krets först, för att sedan formellt beslutas av talmannen eller riksdagsstyrelsen.

Det kan vidare nämnas att ordförandekonferensen, som består av talmannen som ordförande samt utskottens och EU-nämndens ordförande, överlägger i frågor av gemensamt intresse för verksamheten i kammaren, utskottet och EU-nämnden (4 kap. 5 § RO och tilläggsbestämmelse 4.5.1 RO).

### 17.3 Historik

Riksdagsstyrelsen inrättades den 1 juli 2000. Den parlamentariska ledningen av riksdagen var före 2000 uppdelad på två organ: talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen. I talmanskonferensen, som hade till uppgift att överlägga med talmannen i frågor om riksdagsarbetets planering, ingick förutom talmannen och de vice talmännen en företrädare för varje partigrupp i riksdagen, utskottens ordförande samt förvaltningsstyrelsens vice ordförande. Förvaltningsstyrelsen utgjorde ledningen av myndigheten Riksdagens förvaltningskontor som hade till uppgift att handlägga personalfrågor, anslagsfrågor och förvaltningsfrågor i övrigt för riksdagen och i viss mån för riksdagens övriga myndigheter. Förvaltningsstyrelsen bestod av talmannen som ordförande och åtta andra riksdagsledamöter som valdes av riksdagen. Den uppdelade ledningsorganisationen medförde vissa samordningsproblem. Mot den

bakgrunden inrättades riksdagsstyrelsen för riksdagens förvaltning. Riksdagskommittén, som föreslog att riksdagsstyrelsen skulle inrättas, framhöll följande (förs. 1999/2000:TK1 s. 11):

De av partigrupperna utsedda företrädarna, dvs. numera i praktiken gruppledarna, har kommit att få en allt viktigare roll som kontakt- och samrådspersoner för talmannen. Ända sedan tillkomsten av den nuvarande riksdagsordningen har gällt att talmannen skall samråda med dem om uppläggnings- och överläggningsfrågor och om anordnandet av särskilda debatter. Efter hand har en sådan samrådsskyldighet införts också i andra fall där tidigare detaljregler ersatts av en rätt för talmannen att fatta beslut. Ökningen av antalet partier i riksdagen från fem till för närvarande sju har komplicerat debattplaneringen och ökat behovet av samråd med grupp- och gruppledarna.

Sedan slutet av 1980-talet har det bedrivits ett utvecklingsarbete i syfte såväl att effektivisera det parlamentariska arbetet som att befästa riksdagens ställning som central arena för den politiska debatten. Överläggningar med partiföreträdarna i talmanskonferensen har varit en central del i detta arbete.

Vidare anförde Riksdagskommittén att vissa ärenden är av den karaktären att de bör vara obligatoriska styrelseärenden. Till denna kategori hör t.ex. att hantera frågor som gäller riksdagens arbetsformer och övergripande frågor om utvecklingen av riksdagens verksamhet, att tillsätta utredningar och att ta initiativ i riksdagsärenden (förs. 1999/2000:TK1 s. 23). När det gällde samråd i ärenden om kammarens verksamhet anförde Riksdagskommittén följande (förs. 1999/2000:TK1 s. 23):

Om gruppledarna, som förutsatts, ingår bland styrelsens ledamöter, eller bland de personer som har närvaro- och yttranderätt i styrelsen, kan talmannen även fortsättningsvis samråda med dem och med vice talmännen i frågor som bl.a. gäller uppläggnings- och överläggningsfrågor, anordnandet av särskilda debatter, m.m. utan att man för den skull skapar ett med styrelsen konkurrerande ledningsorgan. Det kan vara en fördel att snabbt och på ett informellt sätt kunna anordna ett sådant samråd. I en del mindre komplicerade fall kan samråd ske under hand med var och en av gruppledarna. Gruppledarmötena kan givetvis också, som hittills, utnyttjas för samråd i ärenden av så brådskande natur att de inte hinner tas upp som styrelseärenden.

Den fråga som nu är aktuell rör samråd om planering av kammarens arbete. Motsvarande uppgift hade hört till talmanskonferensen och överfördes till riksdagsstyrelsen när den inrättades. I riksdagsordningen blev lydelsen följande (2 kap. 6 § RO i dess lydelse den 1 juni 2000):

Talmannen beslutar efter samråd med riksdagsstyrelsen vilka uppehåll i kammarens arbete om en vecka eller längre tid som skall förekomma under pågående riksmöte.

Det talades alltså, i likhet med vad som hade gällt för talmanskonferensen, om samråd inför beslut om *uppehåll* i kammarens arbete. I översynen av riksdagsordningen 2013 konstaterades att ett riksmöte pågår året runt och att riksdagsarbetet inte har något egentligt uppehåll. Riksdagsordningen borde därför ändras så att talmannen, efter samråd med riksdagsstyrelsen, inte uttryckligen ska

besluta om uppehåll i kammarens arbete utan i stället om planeringen av kammarens arbete (framst. 2013/14:RS3 s. 97 f.). Den aktuella bestämmelsen fick således sin nuvarande lydelse: ”Talmannen beslutar om planeringen av arbetet i kammaren och om när kammaren ska sammanträda.” (6 kap. 2 § RO).

I sammanhanget kan nämnas att riksdagsstyrelsen den 14 december 2011 beslutade att förordna en särskild utredare med uppdrag att utvärdera riksdagens parlamentariska ledningsorganisation och riksdagens förvaltningsorganisation. I utredarens rapport, som överlämnades i februari 2013 (2012/13:URF2), anfördes att det under utredningsarbetet snabbt framkommit att gruppledarna i praktiken har klart större betydelse för styrningen av Riksdagsförvaltningen än vad som framgår av lagstiftningen. För utredarens del stod det således klart att gruppleadmötena är mycket värdefulla för riksdagens verksamhet.

## 17.4 Överväganden

Det är talmannen som beslutar om planeringen av arbetet i kammaren och när sammanträden ska hållas. Frågan nu är vem som talmannen ska vara skyldig att samråda med inför dessa beslut. Besluten omfattar såväl den s.k. långtidsplanen som innehåller preliminära hållpunkter för kammarens sammanträden som planeringen för varje höst och vår. Besluten omfattar under vilka veckor arbetsplenium ska hållas samt när interpellationsdebatter, frågestunder och vissa större debatter ska hållas.

Under de senaste decennierna har talmannens samråd med gruppledarna ökat i omfattning. Gruppledarkretsen är således väl förtrogen med riksdagsarbetet. Gruppledarna samråder redan med talmannen om arbetet i kammaren i en rad olika frågor enligt vad som föreskrivs i riksdagsordningen. Samrådet inför talmannens beslut om att det ska hållas en debatt utan samband med annan handläggning kan ses som planering av arbetet i kammaren på kort sikt.

Besluten om planeringen av kammarens arbete kan inte ses som beslut som enbart rör myndigheten Riksdagsförvaltningen och som således definitions- mässigt borde hanteras av riksdagsstyrelsen. Självfallet rör besluten Riksdagsförvaltningen, som ska ge stöd till bl.a. arbetet i kammaren, men de har stor betydelse också för riksdagens ledamöter och deras arbete och fattas av talmannen. Besluten kan sägas ha stora såväl politiska som förvaltningsmässiga implikationer. I praktiken stöder Riksdagsförvaltningen talmannen inför besluten genom att ta fram underlag och även om talmannens samråd sker med gruppledarna kommer Riksdagsförvaltningen att ha en central roll i processen.

Vidare kan det konstateras att gruppledarna sammanträder betydligt oftare än riksdagsstyrelsen. Det innebär att det finns större möjlighet till flexibilitet i fråga om när talmannens samråd inför besluten kan hållas.

Sammantaget talar övervägande skäl för att talmannen ska samråda med gruppledarna i stället för med riksdagsstyrelsen inför beslut om planeringen av arbetet i kammaren och om när kammaren ska sammanträda. Förslaget innebär en ändring i tilläggsbestämmelse 6.2.1 RO.

Vidare vill utredningen ta upp en närliggande fråga. Det är riksdagsstyrelsen som lämnar förslag till kammaren om vilken dag i september ett nytt riksmöte ska inledas under år när det inte hålls ordinarie val till riksdagen (tilläggsbestämmelse 3.8.1). Det är inte aktuellt att ändra på att det är kammaren som fattar beslutet om vilken dag i september ett nytt riksmöte ska inledas. Däremot finns det skäl att överväga vem som ska föreslå kammaren vilken dag det nya riksmötet ska inledas. Talmannen föreslår redan kammaren vilket beslut som ska fattas i vissa frågor som rör datum och tidsfrister. Det gäller när propositioner som enligt regeringen bör behandlas under det pågående riksmötet senast ska lämnas, om allmänna motionstiden ska pågå annan tid än vad som föreskrivs som huvudregel i riksdagsordningen och beslut att förlänga följdmotionstiden om det finns särskilda skäl. Det skulle således vara en naturlig del av talmannens uppgifter att föreslå kammaren när ett nytt riksmöte ska inledas. I likhet med besluten om planeringen av kammarens arbete kan inte förslaget om när riksmötet ska inledas ses som ett förslag som enbart rör myndigheten Riksdagsförvaltningen och som således definitionsmässigt borde hanteras av riksdagsstyrelsen. Styrelsen bör således inte ha denna förslagsrätt. Det är i stället rimligt att talmannen efter samråd med gruppledarna får rätten att föreslå kammaren när riksmötet ska inledas. Förslaget innebär en ändring i tilläggsbestämmelse 3.8.1 RO.

Utredningen lägger således fram två förslag i detta avsnitt. För det första blir talmannen skyldig att samråda med gruppledarna i stället för med riksdagsstyrelsen inför sitt beslut om planeringen av arbetet i kammaren och när kammaren ska sammanträda. För det andra ska talmannen, i stället för riksdagsstyrelsen, efter samråd med gruppledarna lämna förslag till kammaren om vilken dag i september det nya riksmötet ska inledas under år då det inte hålls ordinarie val till riksdagen. Särskilt förslaget om att samrådet inför beslut om planeringen av arbetet i kammaren och när kammaren ska sammanträda ska hållas med gruppledarna i stället för med riksdagsstyrelsen kan motiveras med praktiska skäl. Talmannen samråder med gruppledarna om olika frågor förhållandevis ofta, och samrådet med gruppledarna kan hållas med kortare varsel än med styrelsen. Samtidigt kan de båda förslagen motiveras principiellt med att de innebär att riksdagsstyrelsens roll som myndighetsstyrelse renodlas. En sådan förändring av riksdagsstyrelsens roll har ägt rum sedan styrelsen inrättades år 2000, och utredningen välkomnar den utvecklingen.

Utredningen lägger inte fram några ytterligare förslag i denna del men vill framhålla att det kan finnas skäl att i en kommande utredning systematiskt följa upp riksdagsstyrelsens ändrade roll. Enligt tilläggsbestämmelse 4.4.1 RO leder riksdagsstyrelsen Riksdagsförvaltningen och överlägger om planeringen av riksdagsarbetet. Vidare får riksdagsstyrelsen enligt tilläggsbestämmelse 9.17.2 göra framställningar hos riksdagen i frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande, hör till styrelsens handläggning eller gäller den ekonomiska administrativa lagstiftningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Uppgifterna att överlägga om planeringen av riksdagsarbetet och att göra framställningar i frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande

kommer från talmanskonferensens tidigare uppgifter. I dessa delar har styrelsen möjligen uppgifter som inte är helt självklara för ett organ som leder myndigheten Riksdagsförvaltningen. I en kommande utredning kan det finnas skäl att överväga om riksdagsstyrelsens roll som myndighetsstyrelse bör renodlas ytterligare utöver vad som här föreslås.

Förslagen innebär ändringar i tilläggsbestämmelserna 3.8.1 och 6.2.1 RO.

## 18 Beslutsordningen för tecknande av kollektivavtal och stridsåtgärder

### Förslaget i korthet

Beslutanderätten när det gäller kollektivavtal, förutom beslut om att teckna huvudavtal, och stridsåtgärder flyttas från riksdagsstyrelsen till riksdagsdirektören. Ett arbetsgivarkollegium med representanter för de övriga riksdagsmyndigheterna bildas.

### 18.1 Direktiven

I direktiven anføres att riksdagsstyrelsen har en rad uppgifter inom kollektivavtalsområdet. Vissa uppgifter omfattar även riksdagens myndigheter. Styrelsens ansvar innebär att arbetsgivarperspektivet blir mindre tydligt inom Riksdagsförvaltningen och övriga riksdagsmyndigheter, samtidigt som beslutsprocessen är omständlig och tidskrävande.

Utredningen ska därför överväga om beslutanderätten när det gäller kollektivavtal (förutom beslut om att teckna huvudavtal) och stridsåtgärder bör flyttas från riksdagsstyrelsen till riksdagsdirektören, och hur en sådan ordning i så fall bör utformas. Om riksdagsdirektören föreslås överta befogenheterna från styrelsen skulle exempelvis ett arbetsgivarkollegium kunna bildas, där representanter för de övriga myndighetscheferna får plats. Kollegiets uppgifter skulle kunna vara att lämna råd till riksdagsdirektören och därigenom tillförsäkras inflytande.

### 18.2 Gällande ordning

#### 18.2.1 Riksdagsförvaltningens och riksdagsstyrelsens uppgifter inom kollektivavtalsområdet

Riksdagsförvaltningen ska enligt 14 kap. 2 § RO ge stöd till arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden samt bistå riksdagens ledamöter och organ med sakuppgifter för riksdagsarbetet. Riksdagsförvaltningen ska enligt samma paragraf därutöver, när det gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, i den omfattning riksdagen bestämmer

1. ansvara för centrala förhandlingar med de fackliga organisationerna samt företräda riksdagens myndigheter i sådana tvister,
2. upprätta förslag till anslag på statens budget, dock inte för Riksrevisionen,
3. i övrigt handlägga frågor om förvaltningen inom riksdagen och frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter, utom Riksbanken,



4. besluta om föreskrifter och allmänna råd i sådana frågor som avses i 1–3, och
5. besluta om föreskrifter och allmänna råd om registrering och gallring av allmänna handlingar samt arkiv- och dokumenthantering.

Enligt 2 § 6 lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen (nedan instruktionen) ska Riksdagsförvaltningen om inte annat är särskilt föreskrivet ingå centrala kollektivavtal samt i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter enligt dessa när det gäller riksdagens myndigheter samt företrädare riksdagens myndigheter som arbetsgivare i arbetstvister om kollektivavtal som har slutits av Riksdagsförvaltningen.

Riksdagsförvaltningen ska ge riksdagens myndigheter möjlighet att framföra sina synpunkter på förhandlingsfrågor som direkt berör respektive myndighet. Riksdagsförvaltningen får till en av riksdagens myndigheter överlämna handläggningen av en avtalsfråga som är av betydelse för den myndigheten.

Riksdagsförvaltningen får, enligt 7 § 2 och 3 instruktionen, meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av centrala kollektivavtal som Riksdagsförvaltningen ingått och meddela personaladministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagens myndigheter utom Riksrevisionen.

Enligt 10 § 6 instruktionen beslutar riksdagsstyrelsen om slutande av kollektivavtal med arbetstagarorganisationer, avbrytande av andra förhandlingar än förhandlingar i tvister om avtal, lockouter eller andra stridsåtgärder samt andra förhandlingsfrågor som är av principiell natur eller har större ekonomisk betydelse eller är gemensamma för riksdagens myndigheter.

Ärenden som inte ska beslutas av riksdagsstyrelsen eller personalansvarsnämnden beslutas av riksdagsdirektören eller, om inte riksdagsstyrelsen bestämt något annat, av den som riksdagsdirektören utser. Riksdagsstyrelsen får överlåta till riksdagsdirektören att avgöra ärenden som avses i 10 § 6 när styrelsens beslut inte utan olägenhet kan avvaktas. Sådana beslut ska anmälas för styrelsen vid dess nästkommande sammanträde.

Riksdagsdirektören ska enligt 22 § instruktionen svara för Riksdagsförvaltningens arbetsgivarpolitik och företrädare Riksdagsförvaltningen som arbetsgivare.

### **18.2.2 Hanteringen av centrala kollektivavtal**

Riksdagens myndigheter utgör ett eget avtalsområde inom vilket det är Riksdagsförvaltningen som ansvarar för tecknandet av centrala kollektivavtal. Utgångspunkten är att riksdagens myndigheter ska ha så lika anställningsvillkor som möjligt jämfört med staten i övrigt. Det innebär att de flesta avtal som Riksdagsförvaltningen tecknar är likalydande, eller med endast mindre justeringar, med de som Arbetsgivarverket tecknat. Även i de fall de är likalydande krävs det dock att detta fastställs i ett kollektivavtal.

Fram till 1997 hade Riksdagsförvaltningen en förhandlingschef som hade rätten att ingå centrala kollektivavtal. Liksom nu skulle dessa ”slutas” (godkännas/beslutas) av riksdagsstyrelsen. När den dåvarande förhandlingschefen

gick i pension överfördes ansvaret till personalchefen. Förhandlingschefen och sedermera personalchefen ingick i den s.k. frikretsen för vilken riksdagsstyrelsen beslutade om anställningsvillkor. När Riksdagsförvaltningen inrättades 2000 fick den administrativa direktören rätten att ingå centrala avtal.

Under perioden 2006 till 2013 återinfördes funktionen med en förhandlingschef, men rätten att ingå centrala avtal delegerades dock inte utan låg kvar hos den administrativa direktören för att senare inte delegeras alls. Sedan 2013 finns ingen delegering och det är således riksdagsdirektören som ingår avtal, under förutsättning att riksdagsstyrelsen godkänner dem.

När t.ex. centrala ramavtal om löner m.m. löper ut avvaktar HR-enheten (tidigare benämnd personalenheten) tills parterna inom Arbetsgivarverkets avtalsområde är klara. Därefter tar HR-enheten fram förslag till avtal för riksdagsområdet med de justeringar och anpassningar som behövs. I samband med att nya ramavtal tecknas sluts ofta avtal om ändringar i befintliga avtal och ibland även helt nya avtal. HR-enheten förhandlar avtalen med de centrala fackliga organisationerna och efter det skriver parterna under avtalen. Eftersom det i huvudsak handlar om avtal som ska tecknas där avsikten är att inte avvika från det som gäller staten i övrigt förankras inte detaljerna med riksdagsdirektören under processen. I de flesta fall kan eller vill förvaltningen inte avvika, det gäller t.ex. pensionsavtal och trygghetsavtal.

När avtalen är underskrivna av de fackliga företrädarna bereder HR-chefen frågan hos riksdagsdirektören som skriver under avtalen under förutsättning att riksdagsstyrelsen godkänner dem. Styrelsen beslutar sedan om att godkänna avtalen. HR-enheten informerar därefter internt och till riksdagens myndigheter om att avtalen är tecknade.

I praktiken är det sällan Riksdagsförvaltningen efterfrågar synpunkter på förhandlingsfrågor från de andra myndigheterna. Riksdagsdirektören har bjudit in övriga myndighetschefer i samband med att nya ramavtal tecknats. HR-enheten har ett uppdrag att mer regelbundet kalla HR-cheferna vid riksdagens myndigheter till möten om bl.a. de centrala förhandlingsfrågorna.

I de fall centrala avtal har berört en enskild myndighet har Riksdagsförvaltningen kontaktat den myndigheten, som fått möjlighet att lämna synpunkter.

Enligt riksdagsdirektörens föreskrift (2012:2) om ansvarsområden inom Riksdagsförvaltningen svarar HR-enheten för centrala kollektivavtalsförhandlingar för riksdagens myndigheter.

Det gällande huvudavtalet godkändes av riksdagsstyrelsen 2003. Nya centrala kollektivavtal och ändringar i gällande avtal godkänns av styrelsen i stort sett varje år.

### 18.3 Regeringen och dess myndigheter

I en utredning från 1992, Staten och arbetsgivarorganisationerna (SOU 1992:100), pekade Arbetsgivarkommittén på en rad komplikationer med en direkt politisk styrning av den statliga arbetsgivarfunktionen. Komplikationerna hängde enligt kommittén samman med regeringens vidare ansvar för

arbetsmarknaden i dess helhet. Kommittén menade att om regeringen skulle uppträda som arbetsgivare för de statligt anställda skulle den ta på sig en roll som är svår att förena med de andra roller den har.

Kommittén presenterade några utgångspunkter för utformningen av den statliga arbetsgivarorganisationen, bl.a. att den centrala arbetsgivarfunktionen bör utformas i överensstämmelse med den svenska förvaltningstraditionen med myndigheter som är fristående från regeringen och att den centrala arbetsgivarfunktionen bör utövas självständigt.

I några avseenden fanns det dock enligt kommittén skäl att göra avsteg från organisationens självständighet. Parternas självständighet på det statliga området bör vila på förutsättningar att de agerar på ett ansvarsfullt sätt när det gäller bl.a. förhandlingsordningar, skydd mot samhällsfarliga konflikter och skydd för den politiska demokratin. Kommittén menade att det därför var rimligt att regeringen även i fortsättningen prövar ändringar i de s.k. huvudavtalen, som utgör hörnstenar i förhandlingsrätten för de statsanställda. Ett inflytande från regeringen och riksdagen på detta område behövs för att så långt som möjligt undvika andra ingrepp i de statligt anställdas förhandlings- och konflikträtt.

Regeringen presenterade sitt förslag till ny arbetsgivarpolitik i budgetproposition 1992/93:100 och delade kommitténs uppfattning att regeringen normalt inte skulle behöva godkänna de kollektivavtal som arbetsgivarorganisationen sluter, med undantag av de s.k. huvudavtalen samt MBA-R, vilka bl.a. rör frågor av betydelse för skyddet mot samhällsfarliga konflikter och skydd för den politiska demokratin. Avtal skulle inte längre behöva träffas med förbehåll om regeringens godkännande. Regeringen ansåg att detta borde gälla även för avtal av mer långsiktig karaktär, som t.ex. pensionsavtal och trygghetsavtal.

Som en följd av detta förändrade synsätt ombildades Statens arbetsgivarverk till en uppdragsmyndighet för de statliga myndigheterna med uppdrag att utöva sin verksamhet på ett självständigt sätt i förhållande till den politiska nivån (prop. 1993/94:77, bet 1993/94:KU19).

## 18.4 Arbetsgivarverket

Arbetsgivarverket är en förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor (förordningen [2007:829] med instruktion för Arbetsgivarverket). Myndigheten är en sammanslutning av statliga arbetsgivare och icke-statliga arbetsgivare som myndigheten bedömer har intressegemenskap med statliga arbetsgivare och som har gett myndigheten i uppdrag att träffa kollektivavtal. Riksdagsförvaltningen har ett serviceavtal med Arbetsgivarverket.

Arbetsgivarverket ansvarar för att som arbetsgivarorganisation utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Myndigheten ska förhandla för sina medlemmar och företräda dem i arbetstvister.

Arbetsgivarverket leds av ett arbetsgivar Kollegium. Kollegiet styr verksamheten bl.a. genom att besluta om stadgar för Arbetsgivarverket. Det finns även

en styrelse som svarar för verksamheten i enlighet med arbetsgivarcollegiets beslut. Det är styrelsen som fastställer arbetsordningen. Styrelsen beslutar i frågor om lockout eller andra stridsåtgärder.

Beslut om lockout eller andra stridsåtgärder mot arbetstagare hos staten meddelas av Arbetsgivarverket.

Kollektivavtal av större principiell eller ekonomisk betydelse sluts eller sägs upp av förhandlingschefen efter godkännande av styrelsen. Övriga kollektivavtal sluts eller sägs upp av förhandlingschefen efter samråd med generaldirektören.

## 18.5 Överväganden

De flesta kollektivavtal som Riksdagsförvaltningen tecknar är likalydande med de kollektivavtal som Arbetsgivarverket tecknat eller avviker bara i begränsad omfattning. Som framgått ovan har beslutsprocessen ändrats för regeringens myndigheter. Huvudavtalen sluts under förbehåll om regeringens godkännande, medan övriga centrala kollektivavtal hanteras av Arbetsgivarverket. En motsvarande tillämpning när det gäller riksdagens avtalsområde kan sägas innebära att det bör vara riksdagsdirektören och inte riksdagsstyrelsen som sluter centrala kollektivavtal, med undantag för huvudavtal.

Det är således lämpligt att riksdagsstyrelsen inte beslutar om kollektivavtal. Avtalen är av sådan natur att det inte behöver vara styrelsen som beslutar om dem. Den nuvarande ordningen är omständlig och tidskrävande, och det kan vara svårt att hinna besluta om ändringar i ett avtal inom rätt tid. I stället bör riksdagsdirektören besluta om kollektivavtal och övriga frågor som regleras i 10 § 6 instruktionen för Riksdagsförvaltningen, med undantag för huvudavtal. Beslut om att teckna huvudavtal bör således ligga kvar hos riksdagsstyrelsen. Avtal som styrelsen beslutat om tidigare fortsätter att gälla. Enligt det gällande huvudavtalet får stridsåtgärd inom riksdagens förhandlingsområde inte omfatta arbetstagare med vissa anställningar. Omfattningen av denna s.k. undantagskrets påverkas inte av detta förslag.

Enligt 22 § instruktionen ska riksdagsdirektören företräda Riksdagsförvaltningen som arbetsgivare. Det bör anges i samma paragraf att riksdagsdirektören sluter centrala kollektivavtal på riksdagsmyndigheternas vägnar utom huvudavtal samt beslutar om lockouter eller andra stridsåtgärder.

Ärenden som inte enligt 10 och 25 §§ ska beslutas av riksdagsstyrelsen eller personalansvarsnämnden beslutas av riksdagsdirektören eller, om inte riksdagsstyrelsen bestämt något annat, av den som riksdagsdirektören utser. De övriga förhandlingsfrågor som för närvarande omfattas av styrelsens kompetens enligt 10 § 6 bör också flyttas från styrelsen, eftersom det normalt i praktiken är mindre frågor. Om de skulle visa sig vara ”av större vikt eller principiell betydelse” ska de enligt 10 § 9 ändå beslutas av styrelsen.

Riksdagsdirektören övertar därmed styrelsens befogenheter med undantag för huvudavtal.

För närvarande föreskrivs i 2 § andra stycket instruktionen att Riksdagsförvaltningen ska ge riksdagens myndigheter möjlighet att framföra sina synpunkter på förhandlingsfrågor som direkt berör respektive myndighet. För att skapa en tydlig form för detta föreslås att det ska föreskrivas att inför beslut om centrala kollektivavtal samt om andra förhandlingsfrågor ska samråd hållas med ett arbetsgivarkollegium. Riksdagsdirektören bör vara ordförande i kollegiet. Kollegiet får i uppgift att lämna råd till riksdagsdirektören inför beslut om kollektivavtal, stridsåtgärder och andra frågor i enlighet med styrelsens nuvarande befogenheter i 10 § 6. I kollegiet ska representanter för de övriga riksdagsmyndigheterna, dvs. Riksdagens ombudsmän (JO), Riksbanken och Riksrevisionen, beredas plats. På så sätt tillförsäkras de övriga riksdagsmyndigheterna inflytande.

Kollegiet kan anta en egen arbetsordning, och där ange de närmare formerna för arbetet. Det är rimligt att den tjänsteman som ansvarar för de centrala förhandlingarna inom Riksdagsförvaltningen är föredragande i kollegiet.

Riksdagens nämndmyndigheter har inga egna anställda och finansieras genom Riksdagsförvaltningens anslag. Riksdagsförvaltningen ska enligt sin instruktion erbjuda nämndmyndigheterna kanslistöd. Överenskommelser om sådant stöd finns med samtliga nämndmyndigheter. Eftersom nämndmyndigheterna inte tecknar några avtal av det slag som nu är aktuellt ska de inte företrädas med egna representanter i kollegiet.

Förslaget innebär ändringar i 2, 10 och 22 §§ lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

## 19 Riksdagsstyrelsens inhämtande av yttrande från Lagrådet

### Förslaget i korthet

Riksdagsstyrelsen åläggs att inhämta yttrande från Lagrådet om styrelsen avser att i en framställning föreslå en lag eller ändring i en lag som faller inom området för Lagrådets granskning. Vidare införs ett beredningskrav som innebär att riksdagsstyrelsen, Riksbanken, JO och Riksrevisionen åläggs att inhämta behövliga upplysningar innan de lägger fram en framställning för riksdagen.

Frågan om riksdagen i ökad utsträckning bör lagstifta utan förslag från regeringen är inte aktuell i detta sammanhang. Den frågeställning som är aktuell rör endast det begränsade område där riksdagsstyrelsen, Riksbanken, JO och Riksrevisionen redan i dag får lägga fram förslag. Någon ändring av det området är inte aktuell.

### 19.1 Direktiven

I direktiven redovisas att den parlamentariska processen bygger på grundprincipen att det är regeringen som genom propositioner lägger fram lagförslag som riksdagen därefter tar ställning till. Ett undantag från den principen är att riksdagsstyrelsen, enligt tilläggsbestämmelse 9.17.2 RO, har en begränsad framställningsrätt hos riksdagen i frågor om bl.a. riksdagsarbetets bedrivande. Riksdagsstyrelsens framställningar gäller regelmässigt frågor om riksdagsarbetet där det finns en samsyn mellan riksdagspartierna.

Innan regeringen lämnar ett lagförslag till riksdagen ska den i de flesta fall först inhämta ett yttrande från Lagrådet. Någon motsvarande föreskrift om att riksdagsstyrelsen ska inhämta ett yttrande från Lagrådet i frågor som faller inom ramen för styrelsens framställningsrätt finns dock inte. Det blir i dessa fall i stället konstitutionsutskottet som under utskottsberedningen får inhämta ett yttrande, i enlighet med de allmänna bestämmelserna i 8 kap. 21 § RF om ett utskotts skyldighet att höra Lagrådet.

Med utgångspunkt i att det skulle kunna bidra till goda förutsättningar för riksdagsstyrelsen att lämna framställningar av hög kvalitet till riksdagen har frågan väckts om det borde införas en möjlighet även för styrelsen att höra Lagrådet. Utredningen ska mot den bakgrunden, med beaktande av regeringens och riksdagens olika roller i den parlamentariska processen, överväga om det bör införas en möjlighet för riksdagsstyrelsen att höra Lagrådet i de frågor som omfattas av styrelsens framställningsrätt.

## 19.2 Lagrådet

### 19.2.1 Bakgrund

Sedan lång tid tillbaka har vissa lagförslag i Sverige underkastats en granskning i särskild ordning innan de läggs fram för riksdagen. Enligt 1809 års regeringsform i den ursprungliga lydelsen granskades förslag till allmän civillag, till allmän kriminallag och till vissa andra lagar av Högsta domstolen, innan de lades fram för riksdagen. Skyldigheten att inhämta Högsta domstolens synpunkter fick efter hand allt vidare omfattning. I samband med att Regeringsrätten inrättades 1909 överfördes granskningsuppgiften till Lagrådet, som bestod av tre ledamöter av Högsta domstolen och en ledamot av Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen).

Skyldigheten att inhämta synpunkter från Lagrådet på lagförslagupphörde 1971. Ett skäl som anfördes var att det inte var förenligt med en fullt konsekvent parlamentarism att ge ett organ utan parlamentarisk förankring en ovillkorlig rätt att yttra sig i vissa lagstiftningsärenden (prop. 1970:24 s. 35 f.). I samband med avskaffandet av den obligatoriska lagrådsgranskningen beskrev föredragande statsråd Lagrådets granskning på följande sätt (prop. 1970:24 s. 35):

- att undersöka om den tekniska metod som har valts för att realisera ett lagförslags syfte är ändamålsenlig
- att undersöka om olika regler i lagförslaget står i överensstämmelse med varandra
- att undersöka om lagförslaget passar väl in i rättsordningen i övrigt
- att uppmärksamma svårigheter som kan uppkomma vid tillämpningen av den nya lagstiftningen och göra klargörande uttalanden om hur dessa svårigheter kan bemästras.

Något förslag om att innebörden av Lagrådets granskning skulle framgå av grundlagen lämnades emellertid inte.

I 1974 års regeringsform bevarades den fakultativa lagrådsgranskningen.

År 1980 ändrades regeringsformens bestämmelser om lagrådsgranskningen på så sätt att det uttryckligen angavs i vilka fall yttranden från Lagrådet borde inhämtas samt vad Lagrådets granskning skulle avse. I motiven framhölls att Lagrådets verksamhet var värdefull som ett led i arbetet med att få fram fullgoda lagförslag och att granskningen i Lagrådet var en garanti för att rättssäkerhetsintresset och kravet på enhetlighet, konsekvens och klarhet iakttogs (prop. 1978/79:195 s. 45 f.). Enligt motiven borde Lagrådets granskning inte omfatta lagförslagets allmänpolitiska grunder utan uteslutande ägnas åt deras juridiska sida. Det borde inte heller komma i fråga att skapa regler som innebar att en lag i efterhand sattes åt sidan enligt gällande principer om lagprövning på den grunden att Lagrådets yttrande inte hade inhämtats. Utformningen av bestämmelsen om granskningens inriktning anslöt nära till beskrivningen i 1970 års lagstiftningsärende (Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, andra upplagan, 2018, s. 446).

Bestämmelsen om vad Lagrådets granskning skulle avse tillkom på Rättighetskyddsutredningens förslag, och som skäl för detta anförde utredningen bl.a. följande (SOU 1978:34 s. 134):

Det blir då betydelsefullt, inte minst med tanke på lagrådets möjligheter att slå vakt om sitt oberoende, att grundlagen så långt möjligt gör det klart i vilka hänseenden lagrådet skall yttra sig. Lagrådet skall inte behöva riskera att bli utsatt för kritik vare sig för att dess granskning är politiskt inriktad eller för att det inte i den omfattning som hade varit påkallad ger sin syn på exempelvis frågor om tolkning av grundlag eller frågor av rättssäkerhetskaraktär.

Det föredragande statsrådet uttalade följande om Lagrådets granskning (prop. 1978/79:195 s. 48):

För min del vill jag ansluta mig till rättighetskyddsutredningens överväganden i denna del. De utgår från den enighet som råder om att lagrådets granskning bör begränsas till lagförslagets juridiska sida och att prövningen av deras allmänna politiska grunder ankommer uteslutande på riksdagen och regeringen. Jag vill särskilt understryka vikten av att lagrådet iakttar den största återhållsamhet när det gäller sakfrågor av politisk natur. Det är inte förenligt med lagrådets ställning i vårt konstitutionella system att det redovisar andra synpunkter än sådana som är av juridisk-teknisk art. Rättighetskyddsutredningen har föreslagit en regel som anger vilken inriktning som lagrådsgranskningen sålunda bör ha. Frågan är om RF bör innehålla en sådan regel.

I likhet med rättighetskyddsutredningen anser jag att det är betydelsefullt att grundlagen så långt möjligt gör klart i vilka hänseenden lagrådet skall yttra sig, inte minst med tanke på lagrådets ställning som en från regeringen och riksdagen fristående, juridisk-teknisk granskningsinstans. En regel av denna innebörd motverkar att lagrådet uppfattas som ett politiskt organ. För att lagrådet skall kunna fylla sin uppgift måste förtroendet för dess neutralitet i politiska frågor vara orubbat.

Syftet med reglerna om granskningens inriktning är alltså att ge Lagrådet rätt att granska förslagen från juridisk men inte politisk synpunkt (Eka m.fl. s. 447). Det är emellertid inte alltid så lätt att avgöra vad som är politik och vad som är juridik, och inriktningen av granskningen i fråga om hur ett lagförslag förhåller sig till rättsordningen i övrigt eller till rättssäkerhetens krav kan tänkas innefatta åtminstone rättspolitiska bedömningar (Lavin, Lagrådet och den offentliga rätten 1999–2001, 2001, s. 24).

Även Rättighetskyddsutredningen pekade på svårigheten att skilja mellan politik och juridik och anförde följande (SOU 1978:34 s. 133):

Vad som i ett läge ter sig som ett val mellan skilda tekniska metoder att nå ett mål kan senare, när de politiska partierna har börjat utforma sina ståndpunkter i fråga, vara ett politiskt omstritt problem. Självfallet får det inte komma i fråga att lagrådet exempelvis avstår från att hävda en mening i fråga om tolkning av en viss grundlagsbestämmelse därför att något av de politiska partierna har en känd ståndpunkt i frågan: detta skulle kunna öka risken för en senare konflikt mellan riksdagen och rättstillämpande organ.

Den nuvarande regleringen i regeringsformen om Lagrådets granskning trädde i kraft den 1 januari 2011. I motiven framhöll regeringen att den fakultativa



regeln om lagrådsgranskning i praktiken tillämpades som en obligatorisk regel (prop. 2009/10:80 s. 142 f.). Det kunde därför enligt regeringen inte förväntas att antalet granskningsärenden i Lagrådet skulle komma att öka nämnvärt om regeln att yttrande av Lagrådet borde inhämtas ändrades på så sätt att det blev obligatoriskt att inhämta yttrande i fråga om lagar som faller inom granskningsområdet. Regeringen anförde vidare att denna ändring skulle innebära en principiell och önskvärd förstärkning av Lagrådets ställning och att betydelsen av förhandsgranskningen betonas, bl.a. när det gäller lagförslagets grundlagsenlighet. Huvudregeln ändrades således från att yttrande från Lagrådet *bör* inhämtas till att det *ska* inhämtas. Vikten av Lagrådets granskning markerades ytterligare genom att det s.k. viktighetskriteriet togs bort. Det innebär att Lagrådets hörande inte längre begränsas till lagar som är viktiga för enskilda eller från allmän synpunkt.

### 19.2.2 Gällande ordning

I 8 kap. 20 § RF anges att det för att lämna yttranden över lagförslag ska finnas ett lagråd, där det ingår domare eller, vid behov, tidigare domare i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. Vidare anges att närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag. Bestämmelserna finns i lagen (2003:333) om Lagrådet.

Enligt 8 kap. 21 § första stycket RF inhämtas yttrande från Lagrådet av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av ett riksdagsutskott. Av andra stycket följer att ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas innan riksdagen beslutar

1. grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt tekniska upptagningar,

2. lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar,

3. lag som avses i 2 kap. 14–16 §§, 20 § eller 25 § (grundläggande fri- och rättigheter),

4. lag om behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad,

5. lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna,

6. lag som avses i 2 § första stycket 1 eller 2 (enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes samt förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden) eller lag som avses i 11 eller 12 kap. (rättskipningen och förvaltningen), eller

7. lag som ändrar eller upphäver en lag enligt 1–6.

Vidare sägs i tredje stycket att detta dock inte gäller om Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer.

Om regeringen föreslår att riksdagen ska meddela lag i något av de ämnen som anges ovan men inte har inhämtat Lagrådets yttrande dessförinnan ska regeringen samtidigt redovisa skälen för detta för riksdagen.

Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot att lagen tillämpas.

Området för Lagrådets granskning bestäms alltså av en konkret uppräkningslista i 8 kap. 21 § andra stycket RF av de typer av lagar som omfattas. Lagrådet ska höras över lagförslag som gäller tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen, sådan lagstiftning som är intagen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning, lagstiftning om begränsning av konflikträtten på arbetsmarknaden, lagstiftning om expropriation m.m., upphovsrättslig lagstiftning, lag som i fri- och rättighetshänseende särbehandlar utländska medborgare, lag som innebär åligganden för kommunerna, civilrättslig lagstiftning, betungande offentligrättslig lagstiftning (bl.a. strafflag och lag om statlig eller kommunal skatt) samt sådana föreskrifter om rättskipning och förvaltning som enligt 11 eller 12 kap. RF ska beslutas i lag (Eka m.fl. s. 442). Ändringar i regeringsformen omfattas inte av Lagrådets granskningsområde. Som skäl för detta har bl.a. anförts att det måste finnas utrymme för politiska bedömningar i frågor som är av grundläggande betydelse för statsskicket (jfr SOU 1978:34 s. 287 och prop. 2009/10:80 s. 144).

Av 8 kap. 22 § RF följer att Lagrådets granskning ska avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts, och
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Enligt 3 § lagen om Lagrådet består lagrådet av minst en och högst fem avdelningar. Det högsta antalet avdelningar ökade från fyra till fem genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2014 (prop. 2013/14:13, bet. 2013/14:KU8). Syftet med lagändringen var att skapa bättre möjligheter för Lagrådet att genomföra sin granskningsuppgift vid mycket stora arbetsansamlingar.

Enligt 19 § lagen om Lagrådet ska Regeringskansliet ställa en tjänsteman till Lagrådets förfogande för att föredra ett ärende som har beretts i kansliet och för att på annat lämpligt sätt hjälpa Lagrådet vid behandlingen av ärendet. När Lagrådet behandlar ett lagförslag som har väckts i riksdagen, ska det utskott som har begärt Lagrådets yttrande ställa föredragande till förfogande.

### 19.3 Regeringens och riksdagens roller i den parlamentariska processen

Av regeringsformen framgår bl.a. att riksdagen stiftar lag och att regeringen styr riket (1 kap. 4 och 6 §§ RF). I praktiken stiftar riksdagen de allra flesta

lagar på förslag av regeringen. I propositionen om 1974 års regeringsform anfördes att en medverkan i lagstiftningsprocessen av regeringen genom att den utarbetar lagförslag som den överlämnar till riksdagen för prövning ”framstår som naturlig och ändamålsenlig och kan förutsättas bli ett normalt led i lagstiftningsproceduren också enligt den nya regeringsformen” (prop. 1973:90 s. 203). I grundlagspropositionen framhölls också att en av regeringens viktigaste uppgifter är att utarbeta förslag som prövas av riksdagen (prop. 1973:90 s. 258). Genom att lägga fram förslag till riksdagen styr regeringen enligt en grundlagskommentar i praktiken inriktningen av riksdagens arbete (Eka m.fl., 2018, andra upplagan, Regeringsformen – med kommentarer, s. 57).

Enligt 4 kap. 4 § RF får regeringen och varje riksdagsledamot väcka förslag om allt som kan komma under riksdagens prövning, om inte annat anges i regeringsformen. I förarbetena till 1974 års regeringsform anfördes att det får förutsättas, ”liksom hittills”, att regeringen inte lägger fram förslag i klart interna riksdagsangelägenheter. Något uttryckligt förbud ansågs inte påkallat (SOU 1972:15 s. 264, prop. 1973:90 s. 258). Vidare anförde Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 264):

I allmänhet torde det inte bli aktuellt att propositionsvägen föreslå ändringar i annan författningsreglering som väsentligen gäller riksdagen och dess egna myndigheter än sådan som är upptagen i RO, i vallagen eller i riksbankslagen (likn.). Med hänsyn till det nära sambandet med lagrummen i RO kan regeringen måhända också få anledning att beröra innehållet i tillägsbestämmelser till RO. Har riksdagen själv begärt utredning och förslag genom regeringen i en riksdagsfråga som normalt inte bör bli föremål för initiativ från regeringen, är denna givetvis oförhindrad att lägga fram proposition.

Utskottsväsendet är enligt Grundlagberedningen det bärande elementet i det svenska riksdagsarbetet (SOU 1969:62 och SOU 1972:15 s. 133). Utskottsväsendet är befäst i grundlag liksom kravet att i princip samtliga riksdagsärenden ska beredas i utskott innan de beslutas i kammaren.

## 19.4 Regeringens beredning av propositioner

Förutom regleringen av lagrådsgranskningen vid regeringens beredning av lagärenden följer av 7 kap. 2 § RF att vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommunerna. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I motiven framhålls att inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelserna i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår dock närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Vilka myndigheter som är berörda och i vilken omfattning det är erforderligt att kommuner,

organisationer och enskilda ges möjlighet att yttra sig avgörs av vederbörande departementschef eller annat statsråd under vanligt konstitutionellt ansvar. (Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019], kommentaren till 7 kap. 2 § RF).

Beredningskravet kan sägas utgöra grunden för såväl remissförfarandet som hela kommittéväsendet. Konstitutionsutskottet har i flera granskningar framhållit att beredningskravet ska tillmätas stor vikt. Genom att låta förslag och pågående ärenden komma myndigheter, organisationer och andra till del kan de bli allsidigt belysta och konsekvenserna av dem så långt som möjligt kända på förhand. Kvaliteten på regeringens och, i förlängningen, i vissa fall även riksdagens beslutsfattande ökar därmed till gagn för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Utskottet har samtidigt påmint om att beredningskravet inte är absolut. Upplysningar och yttranden ska enligt bestämmelsen i regeringsformen inhämtas i den mån det är behövligt (bet. 2008/09:KU10 s. 63).

Regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträden (7 kap. 3 § RF) och beslutsfattandet är kollektivt. Regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd (15 § förordningen [1996:1515] med instruktion för Regeringskansliet). Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet (7 kap. 1 § RF och 1 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet).

Det ska framhållas att lagberedningen ställer mycket höga krav på organisering och resurser. I Regeringskansliets verksamhet nyttjas i stor utsträckning den expertis som finns inom den statliga myndighetsorganisationen i stort. Arbetet bedrivs i nära samarbete mellan experter på alla de politikområden på olika departement som berörs och genom beredning i flera led, med juridisk granskning av normalt mycket erfarna jurister. Dessutom kvalitetssäkras arbetet genom arbetet i Statsrådsberedningens granskningskansli, en granskning som är både rättslig och språklig. Klarspråksarbetet har kommit att få allt större utrymme under de senaste decennierna.

#### **19.4.1 Regeringskansliets interna riktlinjer för beredning av propositioner**

Ett antal principer har lagts fast för att beredningen av regeringsärenden ska fungera. I Statsrådsberedningens PM 2012:1 (med senare revideringar) Samrådsformer i Regeringskansliet beskrivs formerna för gemensam beredning, allmän beredning och delning. Gemensam beredning måste alltid äga rum i så god tid före beslutet att de berörda statsråden har en reell möjlighet att föra fram sina synpunkter och påverka ärendets beredning och avgörande. Samrådet sköts i praktiken i första hand av statsrådets medarbetare på olika håll och nivåer i Regeringskansliet. Den gemensamma beredningen är aldrig avslutad förrän alla i samrådsgruppen är överens. Allmän beredning äger normalt rum varje torsdag, efter regeringssammanträdet. Samtliga statsråd som inte har förhinder deltar. Vidare finns det förfarande som kallas delning. Innan regeringen beslutar om t.ex. propositioner ger det departement som bereder ärendet övriga

departement tillfälle att lämna synpunkter på det utkast som upprättats. Delningen fyller en viktig informativ funktion för alla departement men är också ett betydelsefullt led i beredningen för att säkerställa statsrådets inflytande i det kollektiva beslutsfattandet. Man kan inte inskränka sig till enbart delning om sakfrågan berör fler departement än det egna. Delningen kan normalt inte ske förrän eventuell gemensam bredning har avslutats.

Svar och klartecken när det gäller bl.a. propositioner och lagrådsremisser måste inväntas från följande delningsmottagare innan ärendet tas upp på ett regeringssammanträde:

- en kontaktperson eller statssekreterare på Statsrådsberedningens samordningskansli
- Statsrådsberedningens granskningskansli
- Finansdepartementets budgetavdelning.

Det finns ytterligare riktlinjer om hur propositioner tas fram. Propositionshandboken (Ds 1997:1) och Propositionshandboken – kompletteringar och ersätta avsnitt (SB PM 2019:4) beskriver gången i propositionsarbetet och innehåller riktlinjer för den formella utformningen av propositioner och lagrådsremisser. Gröna boken (Ds 2014:1) innehåller riktlinjer för författningsskrivning.

I Propositionshandboken framhålls när det gäller beredningskravet i 7 kap. 2 § RF att det traditionella sättet för regeringen att få upplysningar och yttranden är att skicka ut betänkanden och promemorior på remiss (s. 27). Regeringen kan dock även skaffa sig information på annat sätt, främst genom remissmöten och genom att hämta in underhandssynpunkter. I promemorian anförs att alla komplicerade lagstiftningsärenden ska föregås av remissbehandling. Remissmöten kan dock i sådana fall användas som en del av beredningsförfarandet, om ärendet har föregåtts av tidigare utredningar och remissförfaranden. Det ska enligt handboken starkt understrykas att det endast är i verkliga undantagssituationer som regeringen i stället för en remissbehandling eller ett remissmöte kan ta kontakt med berörda myndigheter under hand och ha överläggningar med dessa. Vidare framhålls att det i varje enskilt fall måste bedömas om situationen är sådan att remissbehandling kan underlåtas.

Ibland kan det finnas anledning att göra ändringar i ett redan remitterat förslag, t.ex. med anledning av inkomna remissynpunkter. Om det rör sig om stora och väsentliga ändringar är det oftast, enligt handboken, nödvändigt att ta fram ett nytt förslag för en ny remissomgång (s. 34). Ändringarna kan också gälla en väl avgränsad delfråga. Även i dessa fall styrs, enligt handboken, kravet på beredning av 7 kap. 2 § RF. Det finns inga regler för hur en komplettering av beredningsunderlaget ska göras, utan det får avgöras från fall till fall. De möjligheter som nämns i handboken är skriftliga kompletterande synpunkter från de remissinstanser som särskilt berörs av frågan, remissmöten eller underhandskontakter.

#### 19.4.2 Regeringskansliets interna riktlinjer i fråga om Lagrådet

Propositionshandboken innehåller bl.a. riktlinjer för den formella utformningen av propositioner och lagrådsremisser. Som en riktlinje i fråga om lagrådsremisser anges att en kontakt bör tas på ett tidigt stadium i propositionsarbetet med rättssekretariatet på det egna departementet och eventuellt med granskningsenheten inom Regeringskansliet för att utreda frågan om inhämtande av ett yttrande från Lagrådet (s. 93). I handboken framhålls att beskedet behövs dels för planeringen av Lagrådets arbete, dels för planeringen av det egna arbetet. Det understryks att lagrådsgranskningen ibland kräver både avsevärd tid och avsevärda insatser av propositionsskrivaren. Lagrådet behöver också tid för att skriva sitt yttrande.

Det framhålls att en lagrådsremiss inte skiljer sig mycket från en proposition och att det är regeringen som fattar det formella beslutet om att inhämta Lagrådets yttrande.

När det gäller riktlinjer om arbetet med att utarbeta en proposition efter lagrådsremissen påpekas att Lagrådets granskning resulterar i ett granskningsyttrande i form av ett protokoll. Med anledning av protokollet måste departementet ta ställning till de synpunkter och förslag som Lagrådet har framfört i protokollet. Detta görs när propositionen utarbetas.

Vidare anges att propositionsskrivaren under den särskilda underrubriken *Lagrådet* i propositionens avsnitt *Ärendet och dess beredning* ska redogöra kortfattat för hur Lagrådets synpunkter har påverkat propositionens innehåll. Om lagrådsremissens lagförslag stämmer överens med propositionens lagförslag ska detta enligt handboken anmärkas och bilagan med lagrådsremissens lagförslag utelämnas. I övriga fall bifogas de av lagrådsremissens lagförslag eller de delar av dessa som avviker från propositionens.

Enligt handboken bör det dessutom under rubriken Lagrådet anges i vilka avsnitt Lagrådets synpunkter har kommenterats, vilket kan göras både i avsnittet Skälen för regeringens förslag och i avsnittet Författningskommentar. Det sägs vidare att det är bra att redan under rubriken Lagrådet tala om att Lagrådets synpunkter har följts i allt väsentligt, om så är fallet. I varje fall måste det tydligt framgå av propositionen vilka synpunkter som har accepterats. Likaså måste det enligt handboken föras en tydlig argumentation i de delar där Lagrådets synpunkter inte har följts.

Enligt promemorian Samrådsformer i Regeringskansliet (SB PM 2012:1 [rev 2018 II]) ska ärenden där Lagrådet har avstyrkt ett lagförslag i dess helhet eller allvarligt ifrågasatt det beredas med Statsrådsberedningens granskningskansli, när det gäller hur förslaget bör hanteras vidare.

#### 19.5 Riksdagsorgan – förslagsrätt och beredningskrav

Som framgått regleras regeringens och riksdagsledamöternas förslagsrätt i regeringsformen. Avsikten är inte att endast dessa ska ha förslagsrätt; vilka i övrigt som har initiativrätt framgår av riksdagsordningen (prop. 1973:90 s. 258).

Grundlagberedningen anförde att organ som står under riksdagens huvudmannaskap kan ha speciell anledning att i särskilda frågor göra framställningar som kan leda till riksdagsbeslut. Organen borde få rätt att väcka initiativ direkt i riksdagen, i den mån det fanns behov. De organ som avsågs var de som helt eller delvis utsågs av riksdagen. Dessa fick rätt att väcka förslag hos riksdagen i frågor som rörde organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Inom den ramen skulle förslag kunna läggas fram av både större och mindre vikt, således även förslag som skulle medföra ändringar i den grundläggande normeringen för organet i t.ex. regeringsformen eller riksdagsordningen (SOU 1972:15 s. 266 f.).

Före 2003 fick samtliga organ som helt eller delvis utsågs av riksdagen således väcka förslag i riksdagen i frågor som rörde organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer (utom utskotten, vars initiativrätt regleras i en egen bestämmelse). År 2003 ändrades bestämmelserna så att förslagsrätten förbehålls riksdagsstyrelsen, fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän samt de 2003 nytillkomna organen riksrevisorerna och styrelsen för Riksrevisionen (det senare organet avskaffades 2010). Motivet för förändringen var att det var endast dessa tre av de äldre riksdagsorganen (samt det 2002 avskaffade Riksdagens revisorer) som hade utnyttjat förslagsrätten. Ett annat skäl för förändringen var att rätten att ta formella initiativ i riksdagen var en viktig del av den självständighet i förhållande till riksdagen som Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen borde åtnjuta. När det gällde riksdagsstyrelsen var motivet för att behålla den formella förslagsrätten styrelsearbetets breda inriktning på frågor som gäller verksamheten i riksdagen och dess organ. Dessutom utarbetas inte sällan riksdagsstyrelsens förslag med anledning av att riksdagen begärt en utredning i frågan (förs 2002/03:RS1 s. 9–11 och bet. 2002/03:KU15 s. 15).

Inför 1974 års riksdagsordning framhöll Grundlagberedningen att talmanskonferensen och riksdagens förvaltningsstyrelse syntes inta en särställning genom att de kunde ha anledning att väcka förslag i riksdagsangelägenheter som gällde andra enheter i riksdagen än dem själva. Talmanskonferensen fick rätt att väcka förslag i riksdagen om riksdagsarbetets bedrivande. Talmanskonferensen fick också rätt att lägga fram förslag i frågor om riksdagen och dess organ, om förslaget grundade sig på en utredning som talmanskonferensen tillsatt på riksdagens uppdrag. Riksdagens förvaltningsstyrelse fick rätt att väcka förslag hos riksdagen i frågor som rörde förvaltningen inom riksdagen eller dess myndigheter, om frågan föll under styrelsens handläggning (SOU 1972:15 s. 266 och tillägsbestämmelse 3.8.2 RO i dess lydelse 1975).

När talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen avskaffades och riksdagsstyrelsen inrättades övertog riksdagsstyrelsen rätten att väcka förslag hos riksdagen (bet. 1999/2000:KU19). Med 2014 års riksdagsordning fick styrelsen också rätt att lägga fram förslag om den ekonomiska administrativa lagstiftningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Innan styrelsen gör en sådan framställning ska de berörda

myndigheterna ges tillfälle att yttra sig (2012/13:URF3 s. 97 och framst. 2013/14:RS3 s. 90, jfr 2012/13:URF2 s. 64 f.).

Riksdagsorganens förslagsrätt regleras enligt följande i riksdagsordningen:

9 kap. 17 §

#### **Riksdagsorgans framställningsrätt**

Riksdagsorganen riksdagsstyrelsen, Riksbankens fullmäktige och direktion, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör riksdagsorganets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.

Riksdagen får föreskriva att riksdagsstyrelsen, Riksbankens fullmäktige och direktion samt Riksdagens ombudsmän även i andra fall får göra framställningar hos riksdagen.

Särskilda bestämmelser om redogörelser till riksdagen från ett riksdagsorgan finns i lag.

Vad som föreskrivs i första stycket gäller förutom riksrevisorn också riksrevisionsdirektören. Ytterligare föreskrifter om sådana framställningar finns i lag.

#### **Framställningar från riksdagsstyrelsen**

Tilläggsbestämmelse 9.17.2

Riksdagsstyrelsen får göra framställningar hos riksdagen i frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande, hör till styrelsens handläggning eller gäller den ekonomiska administrativa lagstiftningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Innan riksdagsstyrelsen gör en framställning som gäller den ekonomiska administrativa lagstiftningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen ska berörda myndigheter ges tillfälle att yttra sig.

Styrelsen får även i andra fall göra framställningar hos riksdagen i frågor som gäller riksdagen eller dess organ om framställningarna grundar sig på förslag från utredningar som styrelsen har tillsatt på riksdagens uppdrag.

#### **Framställningar från Riksbankens fullmäktige och direktion**

Tilläggsbestämmelse 9.17.4

Riksbankens fullmäktige och direktion får göra framställningar hos riksdagen inom sina ansvarsområden.

#### **Framställningar från riksdagens ombudsmän**

Tilläggsbestämmelse 9.17.5

Var och en av riksdagens ombudsmän får göra framställningar hos riksdagen med anledning av frågor som har uppkommit i hans eller hennes tillsynsverksamhet. Ytterligare föreskrifter om sådana framställningar finns i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Justitieombudsmännen får göra framställningar till riksdagen med anledning av en fråga som uppkommit i deras tillsynsverksamhet. Bestämmelsens hänvisning till JO-instruktionen syftar på att samråd i så fall hållas med chefsjustitieombudsmannen innan en framställning lämnas till riksdagen (4 § lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Sådana framställningar är sällsynta. Önskemål om författningsändringar brukar JO rikta till regeringen.

En framställning från ett riksdagsorgan är i likhet med en proposition ett riksdagsärende som riksdagen ska behandla. Formerna för riksdagens



behandling av en framställning från ett riksdagsorgan är i princip identiska med formerna för behandlingen av propositioner från regeringen. Det löper motionstid på framställningarna, de remitteras till utskott, berört utskott lämnar ett betänkande i ärendet och kammaren fattar beslut.

Det kan nämnas att ett utskott får väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ). Finansutskottet får i ekonomisk-politiskt syfte väcka förslag även i ett ämne som hör till ett annat utskotts beredningsområde (9 kap. 16 § RO).

## 19.6 Riksdagsorganens beredning av framställningar

Som framgått finns det ett beredningskrav i regeringsformen som gäller innan regeringen beslutar om en proposition. I stor utsträckning saknas sådana formella beredningskrav när det gäller framställningar från riksdagsorgan. Det enda kravet som finns i riksdagsordningen är att innan riksdagsstyrelsen gör en framställning som gäller den ekonomiadministrativa lagstiftningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen ska berörda myndigheter ges tillfälle att yttra sig.

I praktiken föregås varje förslag av större omfattning från riksdagsstyrelsen av en utredning som styrelsen har tillsatt. Det kan vara en enskild person som är utredare eller en parlamentariskt sammansatt utredning. Utredningen skickas på remiss till berörda myndigheter, vissa lärosäten och juridiska instanser, främst domstolar. Normalt är remisstiden tre månader (som för regeringens utredningar). Remissvaren sammanställs och bearbetas av Riksdagsförvaltningen (normalt juridiska enheten).

Det finns en checklista för beredningen av ärenden i styrelsen som är framtagen för att underlätta för den som har ansvar för att bereda ett ärende till riksdagsstyrelsen. Checklistan kan användas som stöd för planering, genomförande och föredragningar. I checklistan påminns om att ärendet kan kräva föredragningar i olika forum – talmannen, gruppledarna, ledamotsrådet och partikanslicheferna. Det finns dock ingen motsvarighet till de handböcker som finns inom Regeringskansliet vid framtagandet av en proposition, vilket inte hindrar att Gröna boken (Ds 2014:1) med riktlinjer för författningsskrivning också används inom Riksdagsförvaltningen.

## 19.7 Utskotten – beredningskrav och skyldighet att inhämta Lagrådets yttrande

### 19.7.1 Beredningskrav

Sedan 2014 finns ett särskilt beredningskrav i riksdagsordningen om ett utskott är på väg att föreslå en lag med anledning av en motion eller genom ett utskottsinitiativ (10 kap. 4 § RO). Utskottet ska i ett sådant fall inhämta behövliga upplysningar och yttranden om inte utskottet finner synnerliga skäl mot det. Detta gäller också för förslag som påverkar statens budget. Om utskottet

inte har inhämtat upplysningar eller yttranden, ska utskottet i sitt betänkande redovisa skälen för detta.

En framställning från riksdagsstyrelsen är ingen motion och inget utskottsinitiativ. Det innebär att om konstitutionsutskottet ställer sig bakom en framställning från riksdagsstyrelsen krävs inte att utskottet inhämtar ”behövliga upplysningar och yttranden”.

### 19.7.2 Utskottens skyldighet att inhämta yttrande från Lagrådet

Utskottens skyldighet att inhämta yttranden från Lagrådet regleras i 8 kap. 21 § RF. Om ett utskott föreslår en lag som faller inom området för Lagrådets granskning är det enligt regeringsformen i princip obligatoriskt att inhämta yttrande av Lagrådet. Undantag från denna skyldighet gäller om Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer. Enligt 10 kap. 5 § RO ska utskottet om det inte har inhämtat Lagrådets yttrande redovisa skälen för detta i sitt betänkande.

Normalt är det regeringen som inhämtar ett yttrande från Lagrådet. Det händer på sin höjd ett par gånger per år att utskott inhämtar ett yttrande från Lagrådet med anledning av en motion eller ett utskottsinitiativ. Som framgår nedan har det sedan 1998 inträffat en–tre gånger per mandatperiod att konstitutionsutskottet har inhämtat Lagrådets yttrande över ett förslag från riksdagsstyrelsen.

Möjligheten för utskott att inhämta yttrande från Lagrådet infördes i regeringsformen 1974. Det hade förekommit tidigare, under tvåkammartiden, att utskott hade inhämtat Lagrådets yttrande över ett lagförslag under hand utan att det fanns någon reglering av detta (Stjernquist 1966, Riksdagens arbete och arbetsformer, s. 364 f. och SOU 1972:15 s. 166). Grundlagberedningen ville, särskilt med tanke på att riksdagen med den nya regeringsformen formellt skulle bli ensam lagstiftare, förorda att möjlighet öppnades för riksdagsorgan att inhämta yttrande av Lagrådet. Det syntes då lämpligt att anknyta till den praxis som redan hade bildats och göra det möjligt för utskotten att inte bara under hand utan också genom formligt beslut begära yttrande av Lagrådet.

Enligt gällande ordning räcker det att fem ledamöter i utskottet begär att ett yttrande ska inhämtas från Lagrådet för att så ska ske vid behandlingen av ett ärende, t.ex. en framställning från riksdagsstyrelsen. Utskottets majoritet får dock avslå en begäran om att yttrande ska inhämtas om utskottet finner att den begärda åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet ska i sitt betänkande eller utlåtande redovisa skälen till att en sådan begäran har avslagits (10 kap. 9 § RO).

## 19.8 Praxis

Under de fyra senaste valperioderna har konstitutionsutskottet under varje valperiod inhämtat yttranden över tre förslag från riksdagsstyrelsen. Styrelsen har

lagt fram ungefär tio framställningar varje mandatperiod, som nästan alla har innehållit lagförslag. Under innevarande valperiod har hittills två framställningar blivit föremål för yttrande från Lagrådet. I följande tabell visas antalet per valperiod.

**Tabell 21 Yttranden från Lagrådet över förslag från riksdagsstyrelsen**

Valperiod	Antal yttranden från Lagrådet över förslag från riksdagsstyrelsen	Totalt antal framställningar från riksdagsstyrelsen
2018– (sep 2020)	2	5
2014–2018	2	10
2010–2014	3	9
2006–2010	3	11
2002–2006	3	9
1998–2002	1	7
<b>Summa</b>	<b>14</b>	<b>51</b>

Anm. Förslaget under valperioden 1998–2002 lades fram av Riksdagens förvaltningskontor.

Det finns också ett fall när en framställning från ett annat riksdagsorgan än riksdagsstyrelsen har blivit föremål för Lagrådets yttrande. I februari 2007 inhämtade konstitutionsutskottet Lagrådets yttrande över Riksrevisionens framställning 2005/06:RRS28 om vissa ändringar i bestämmelser för Riksrevisionen och ett lagförslag som tagits fram inom utskottets kansli. Det kan också nämnas att konstitutionsutskottet inhämtade Lagrådets yttrande i december 2017 över ett förslag som utarbetats i utskottets regi om tystnadsplikt i riksdagen (bet. 2017/18:KU7).

I det följande redovisas vilka framställningar som varit föremål för yttranden från Lagrådet. Inom parentes redovisas framställningen, betänkandet och vilket datum som Lagrådet yttrande sig.

#### 2018–

Avgångsvillkor och karens för riksrevisorn och riksrevisionsdirektören (framst. 2019/20:RS7, bet. 2019/20:KU8, den 24 februari 2020)

Ny lag om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter (framst. 2018/19:RS6, bet. 2018/19:KU16, den 14 januari 2019)

#### 2014–2018

Registrering av gåvor till riksdagsledamöter och registrering av vissa skulder m.m. (framst. 2015/16:RS6, bet. 2016/17:KU9, den 14 september 2016)

Vissa frågor om riksdagsledamöternas ersättningar (framst. 2014/15:RS1, den 16 april 2015; Lagrådets yttrande var 54 sidor och riksdagsstyrelsen drog tillbaka förslaget)

*2010–2014*

Översyn av riksdagsordningen (framst. 2013/14:RS3, bet. 2013/14:KU46, den 27 mars 2014; Lagrådets yttrande avsåg en ändring i offentlighets- och sekretesslagen)

Omställningsstöd för riksdagsledamöter (framst. 2012/13:RS7, bet. 2013/14:KU3, den 28 augusti 2013)

Hanteringsordning av Riksrevisionens rapporter m.m. (framst. 2011/12:RS3, bet. 2012/13:KU5, den 1 oktober 2012; Lagrådets yttrande avsåg en ändring i offentlighets- och sekretesslagen, som Lagrådet och sedan KU avstyrkte)

*2006–2010*

Riksdagsledamöternas pensionssystem (framst. 2009/10:RS1, bet. 2009/10:KU12, den 9 november 2009)

Inkomstgaranti och jobbskatteavdrag till riksdagsledamöter och ledamöter i Europaparlamentet (framst. 2008/09:RS3, bet. 2009/10:KU3, den 23 september 2009)

Obligatorisk registrering av riksdagsledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen (framst. 2006/07:RS3, bet. 2007/08:KU2, den 23 oktober 2007)

*2002–2006*

Säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter (framst. 2005/06:RS1, bet. 2005/06:KU16, den 16 januari 2006).

Ändringar av ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter (framst. 2005/06:RS4, bet. 2005/06:KU33, den 2 maj 2006)

Inkomstgaranti för riksdagsledamöter (framst. 2001/02:RS3, bet. 2002/03:KU14, den 26 november 2002)

*1998–2002*

Ändring i lagen (1988:144) om säkerhetskontroll vid sammanträde med riksdagens kammare och utskott (förs. 1997/98:RFK3, bet. 1998/99:KU7, den 3 december 1998)

De förslag som Lagrådet har yttrat sig över kan delas in i följande tre huvudsakliga grupper:

- ledamöternas villkor, dvs. regler som i någon mening kan vara betungande för ledamöterna (8 förslag)
- ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2 förslag)
- säkerhetsskydd och säkerhetskontroll (4 förslag)

Därtill kommer förslaget om avgångsvillkor och karens för riksrevisorn och riksrevisionsdirektören, som Lagrådet yttrade sig över den 24 februari 2020.

En genomgång av Lagrådets 15 yttranden visar att Lagrådet ofta har haft synpunkter på förslagen som konstitutionsutskottet sedan i huvudsak följt. Det ska sägas att det inte är självklart att alla förslag som konstitutionsutskottet har inhämtat Lagrådets yttrande över faller inom det område där Lagrådets yttrande är obligatoriskt. Det är möjligt att vissa förslag om ersättningar etc., som är gynnande, inte nödvändigtvis faller inom det obligatoriska området.

## 19.9 Överväganden

Inledningsvis kan konstateras att den fråga som tas upp i direktiven rör inhämtande av Lagrådets yttrande inom det begränsade område där riksdagsstyrelsen får lägga fram förslag. Det ska understrykas att huruvida riksdagen i ökad utsträckning bör lagstifta utan förslag från regeringen inom det område där regeringen normalt lägger fram förslag inte är en aktuell fråga i detta sammanhang. Utredningens överväganden har således inte någon bäring på den frågan. Relationen mellan riksdagen och regeringen rubbas inte av vilket organ i riksdagen som inhämtar Lagrådets yttrande över en framställning från riksdagsstyrelsen.

När det gäller Lagrådet kan utredningen konstatera att genom ändringar i regeringsformen som trädde i kraft 2011 markerades betydelsen av Lagrådets granskning ytterligare. I fråga om de förslag från riksdagsstyrelsen som Lagrådet har yttrat sig över har Lagrådet ofta haft synpunkter vilket har lett till att konstitutionsutskottet föreslagit ändringar av styrelsens förslag. Lagrådet har således en viktig roll i lagstiftningsprocessen också när det gäller förslag från riksdagsstyrelsen. Det kan också konstateras att Lagrådets synpunkter är juridiska och inte politiska.

Det grundläggande syftet med att inhämta Lagrådets yttrande är att lagstiftningen ska hålla god kvalitet. För regeringens del inhämtas Lagrådets yttrande efter att remissvar på ett utredningsbetänkande inhämtats och bearbetats. Genom att Lagrådets yttrande inhämtas och synpunkterna beaktas i arbetet med propositionen kan riksdagen få en mer genomarbetad proposition. Riksdagen kan således koncentrera sin beredning på det politiska innehållet.

Frågan när det gäller framställningar från riksdagsstyrelsen är inte *om* ett yttrande från Lagrådet ska inhämtas i de fall riksdagsstyrelsen föreslår en lag som faller inom Lagrådets område, utan *när* i lagstiftningsprocessen som yttrandet över framställningen bör inhämtas.

För närvarande inhämtas Lagrådets yttrande under utskottsbehandlingen av framställningen, dvs. efter att framställningen överlämnats till riksdagen och normalt efter att motionstiden har löpt ut. Det innebär att Lagrådets synpunkter inte kan beaktas när framställningen tas fram. Det innebär också att ledamöterna och partierna väcker följdmotioner på en framställning som Lagrådet inte har yttrat sig över. Om Lagrådets yttrande inhämtas innan styrelsen lägger fram framställningen för riksdagen kan styrelsen bearbeta Lagrådets synpunkter och presentera en mer genomarbetad framställning. Det finns således starka argument för att styrelsen inhämtar yttrandet innan styrelsen beslutar

om framställningen till riksdagen. Det är ju styrelsen som lägger fram framställningen som blir föremål för motionstid och utskottsberedning. En framställning med lagförslag ska behandlas i riksdagen som ett ärende som kamraren ska ta ställning till på liknande sätt som när regeringen lämnar en proposition till riksdagen.

Det kan hävdas att styrelsen därmed får en starkare roll än för närvarande i beredningen av förslag. Utgångspunkten är dock att styrelsen redan har rätten att lägga fram förslag för riksdagen, och att styrelsen bör ges möjlighet att presentera ett så genomarbetat förslag som möjligt. Lagrådets synpunkter är juridiska och synpunkternas innehåll skulle i princip i sak ha kunnat framföras av en juridisk remissinstans under riksdagsstyrelsens beredning av en framställning. De frågor som Lagrådets granskning avser – t.ex. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen av lagförslaget – är sådana som självfallet ändå ska övervägas under framtagandet av förslaget och som kan ha tagits upp under remissomgången. Det är således naturligt att styrelsen är mottagare av Lagrådets synpunkter och bearbetar dem.

I regeringsformen anges att yttrande inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av ett riksdagsutskott. Utskottens möjlighet att höra Lagrådet infördes i regeringsformen i och med 1974 års regeringsform. Redan under tvåkamartiden hade det förekommit att utskott under hand hade inhämtat yttranden från Lagrådet, framförallt i fall då ett utskott övervägde att föreslå ändringar i ett lagförslag som regeringen lagt fram. Bestämmelsen om att utskott fick begära yttrande från Lagrådet innebar således en kodifiering.

En ordning som innebär att någon annan än regeringen och utskotten skulle inhämta yttrande från Lagrådet kräver rimligen en ändring i regeringsformen. Visserligen inträffade det alltså att utskott inhämtade yttranden från Lagrådet innan det fanns stöd för det i regeringsformen, men om det görs ett medvetet ställningstagande som innebär att andra än regeringen och utskott ska ges rätt att inhämta Lagrådets yttrande bör bestämmelsen i regeringsformen ändras. Eftersom riksdagsstyrelsen inte regleras i regeringsformen bör dock inte styrelsens rätt att inhämta Lagrådets yttrande regleras där. Däremot bör regeringsformen skapa möjlighet att i riksdagsordningen ge möjlighet för andra riksdagsorgan att inhämta yttrande från Lagrådet. Den närmare regleringen får sedan göras i riksdagsordningen.

Huvudregeln är att det är en skyldighet för regeringen och utskotten att inhämta Lagrådets yttrande om förslaget avser en lag inom Lagrådets område. Det gäller dock inte om Lagrådets granskning skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer. Om ett utskott eller regeringen föreslår att riksdagen ska stifta en lag inom Lagrådets område men inte har inhämtat Lagrådets yttrande dessförinnan ska utskottet respektive regeringen samtidigt redovisa skälen för detta för riksdagen. Samma krav bör ställas på riksdagsstyrelsen om den får rätt att inhämta yttrande av Lagrådet. Det innebär att det blir en skyldighet för styrelsen att inhämta Lagrådets yttrande, med samma

undantag som för regering och utskott, och med samma motiveringsskyldighet om yttrande inte inhämtas.

Arbetsbördan för Lagrådet påverkas i princip inte eftersom de förslag som styrelsen kan komma att inhämta yttranden över annars skulle remitteras av konstitutionsutskottet. Det ska dock sägas att det skulle kunna inträffa att konstitutionsutskottet under sin beredning av ett förslag från riksdagsstyrelsen, som Lagrådet har yttrat sig över, kan finna skäl att föreslå ytterligare lagändringar som kräver att utskottet inhämtar ett yttrande från Lagrådet.

### **19.9.1 Beredningskrav för riksdagsstyrelsen**

Att inhämta Lagrådets yttrande är ett inslag i beredningen av ett lagärende som är särskilt reglerat i grundlag. När det gäller regeringsärenden finns det också ett beredningskrav som innebär att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från bl.a. berörda myndigheter. Att ta fram en proposition med lagförslag innebär ett omfattande arbete där både flera departement och flera myndigheter kan lägga ned omfattande insatser.

Om ett utskott föreslår en lag och förslaget grundar sig på en motion eller ett utskottsinitiativ finns det sedan 2014 krav i riksdagsordningen på att utskottet ska inhämta behövliga upplysningar och yttranden. Det finns bara ett begränsat krav i riksdagsordningen på beredning när riksdagsstyrelsen lägger fram ett förslag till riksdagen. Innan riksdagsstyrelsen beslutar om en framställning som gäller den ekonomiadministrativa lagstiftningen för Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen ska berörda myndigheter ges tillfälle att yttra sig. I övrigt finns det inga krav i riksdagsordningen på beredning.

I praktiken skickar riksdagsstyrelsen utredningsförslagen på remiss. Remissinstanser kan vara berörda myndigheter, lärosäten och juridiska instanser. Remissvaren sammanställs och bearbetas av Riksdagsförvaltningen (normalt juridiska enheten). När riksdagsstyrelsen beslutar om framställningen har alltså upplysningar och yttranden inhämtats. Det görs alltså en beredning innan styrelsen beslutar om en framställning. Detta bör kodifieras i riksdagsordningen och styrelsen bör således åläggas att inhämta behövliga upplysningar och yttranden.

### **19.9.2 Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen bör åläggas att inhämta behövliga upplysningar men inte att inhämta Lagrådets yttrande**

Det finns andra riksdagsorgan än riksdagsstyrelsen som har rätt att lägga fram förslag till riksdagen. Det är Riksbankens fullmäktige och Riksbankens direktion, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen. Deras förslagsrätt är mer begränsad än riksdagsstyrelsens. Normalt lägger dessa organ inte fram lagförslag, och sedan 1998 har endast ett lagförslag från något av dessa organ remitterats till Lagrådet under utskottsbehandlingen. Det finns således ett

mycket begränsat behov av att reglera att dessa organ ska inhämta Lagrådets yttrande. Om ett yttrande från Lagrådet någon gång skulle behöva inhämtas över ett förslag från något av dessa organ får det berörda utskottet göra det under sin beredning av ärendet.

Även om det är mycket sällsynt att andra riksdagsorgan än riksdagsstyrelsen lägger fram lagförslag som faller inom Lagrådets område förekommer det att dessa riksdagsorgan lämnar framställningar till riksdagen med andra förslag. Det är rimligt att förslagsställaren har inhämtat behövliga upplysningar och yttranden. Detta bör regleras i riksdagsordningen.

### **19.9.3 Lagförslag**

Förslaget leder till ändringar i 8 kap. 21 § RF och till att två nya paragrafer, 9 kap. 17 a § och 17 b §, införs i riksdagsordningen. I 19 § lagen (2003:333) om Lagrådet regleras biträde till Lagrådet. Eftersom riksdagsstyrelsen kommer att remittera förslag till Lagrådet i motsvarande skede i lagstiftningsprocessen som regeringen är det rimligt att den skyldighet att biträda Lagrådet som vilar på Regeringskansliet när regeringen har beslutat om en lagrådsremiss i stället bör läggas på Riksdagsförvaltningen. Det bör således ske en ändring i 19 § lagen (2003:333) om Lagrådet.



## 20 Ordförandekonferensens roll och sammansättning

### Förslaget i korthet

Ordförandekonferensen får sammanfatta resultatet av sina överläggningar i slutsatser. Slutsatserna av överläggningarna i ordförandekonferensen ska göras tillgängliga för utskotten och EU-nämnden.

De vice talmännen ska ingå i ordförandekonferensen och ersätter talmannen om han eller hon är förhindrad att delta vid ett sammanträde.

### 20.1 Inledning

Denna fråga tas inte upp i direktiven, men i direktiven anføres att utredningen får aktualisera och överväga även andra frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande än de som tas upp i direktiven. Frågan om ordförandekonferensens roll och sammansättning har aktualiserats under innevarande valperiod.

### 20.2 Utskottens roll

Utskotten har och har länge haft en central roll i riksdagens arbete. År 1920 skrev Axel Brusewitz (statsvetare, professor skytteanus vid Uppsala universitet 1923–1947) följande<sup>11</sup>:

Med viss rätt kan sägas, att den svenska riksdagens historia, alltifrån frihetstiden, är dess utskotts.

Traditionellt har den svenska riksdagens utskottsväsen haft ett antal särdrag i förhållande till de flesta andra parlament som sammantagna har gett utskotten en mycket stark ställning (Isberg, 2009). I ganska outvecklad form fanns dessa särdrag redan på frihetstiden och i viss utsträckning ännu tidigare. De är dock fullt utvecklade i 1809 års regeringsform och 1810 års riksdagsordning. I tvåkammarriksdagen (1867–1970) levde de flesta av dessa särdrag kvar, liksom i vissa delar i enkammarriksdagens utskottsväsen. Bland dessa särdrag fanns att utskotten var ständiga, dvs. normalt tillsattes inte utskott för att bereda bara enstaka ärenden. Ett utskott måste yttra sig över alla propositioner och motioner inom utskottets område (beredningstvång), men det fanns också krav på att utskottet skulle rapportera tillbaka ärendena till riksdagen (behandlings-tvång). Vidare kunde utskotten skapa sig ett självständigt kunskapsunderlag genom att begära in uppgifter från myndigheterna och anställa egna tjänstemän.

<sup>11</sup> Citerat i Isberg, 2009, ”I väntan på en representationsreform. Riksdagens utskottsorganisation i 1809 års författningsverk” s. 203 i Maktbalans och kontrollmakt – 1809 års händelser, idéer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv, red. Margareta Brundin och Magnus Isberg, Stockholm, Sveriges riksdag.

Inför enkammarriksdagens införande konstaterade Grundlagberedningen att såvitt bekant hade inga röster höjts mot beredningstvånget, behandlingstvånget och systemet med särskilda utskott. Grundlagberedningen föreslog inte heller någon ändring i de delarna (SOU 1969:62 Ny utskottsorganisation s. 47). Däremot föreslogs en ny utskottsorganisation, med utgångspunkt i ärendenas fördelning efter materiella grunder, dvs. man skulle utgå från den s.k. fackutskottsprincipen. Tidigare hade utskotten i huvudsak varit indelade efter funktionsprincipen, dvs. efter riksdagens skilda befogenheter: lagstiftning, beskattning och utgiftsreglering.

Grundlagberedningens förslag genomfördes när den nya enkammarriksdagen inledde sitt arbete i januari 1971. Inför 1974 års riksdagsordning framhölls i förarbetena att tyngdpunkten i riksdagsarbetet ligger hos utskotten (prop. 1973:90 s. 258 f.).

### 20.3 Reglering av utskotten

Regeringsformens fjärde kapitel rör riksdagsarbetet. I 4 kap. 3 § RF anges att riksdagen väljer utskott inom sig, däribland ett konstitutionsutskott och ett finansutskott, enligt bestämmelser i riksdagsordningen. I 4 kap. 5 § RF regleras vidare att ett ärende som har väckts av regeringen eller en riksdagsledamot bereds av ett utskott innan det avgörs (med vissa mycket begränsade undantag, t.ex. yrkande om misstroendeförklaring). Enligt 4 kap. 8 § RF följer varje utskott upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde. Vidare finns bestämmelser om konstitutionsutskottet och finansutskottet i andra delar av regeringsformen, bl.a. i kapitlen om finansmakten och kontrollmakten.

I 12 kap. 16 § RO anges att ett organ vars ledamöter helt eller delvis väljs av riksdagen inom sig väljer en ordförande och en eller flera vice ordförande, om inte annat är föreskrivet. Utskotten och EU-nämnden väljer således ordförande och vice ordförande inom sig. Under innevarande valperiod finns det utöver en ordförande och en vice ordförande i varje utskott ytterligare nio vice ordförande i utskotten och EU-nämnden (fördelade på sex utskott och EU-nämnden).

I riksdagsordningens sjunde kapitel finns bestämmelser om utskotten och EU-nämnden i fråga om:

- val
- utskottens uppgifter och fördelningen av ärenden
- EU-frågor
- sammanträden.

I det tionde kapitlet i riksdagsordningen finns bestämmelser om utskottens beredning och behandling av ärenden. Också i andra kapitel i riksdagsordningen finns det bestämmelser som påverkar utskottens arbete.

Under enkammartiden har det gjorts ett antal ändringar i riksdagsordningen som rör utskottens arbete. Ofta har dessa ändringar tillkommit på förslag av utredningar som riksdagsstyrelsen eller dess föregångare talmanskonferensen

tillsatt. Efter förslag från tre av dessa utredningar har riksdagen, jämte ändringar i riksdagsordningen, godkänt riktlinjer som har rört utskottens arbete. Dessa tre utredningar redovisas kortfattat i det följande.

Riksdagsutredningen föreslog riktlinjer för utskottens arbete med uppföljning och utvärdering, som talmanskonferensen förde vidare till riksdagen (förs. 1993/94:TK1 s. 115 f.). Utredningen anförde att det borde vara upp till utskotten själva att bestämma den närmare uppläggnings av sin verksamhet. Till ledning för det fortsatta utvecklingsarbetet borde dock riksdagen ställa sig bakom vissa allmänna riktlinjer för utskottens granskningsarbete. Det gällde t.ex. den allmänna orienteringen av utskottens arbete i riktning mot större inslag av uppföljning och utvärdering. Konstitutionsutskottet och riksdagen följde utredningens och talmanskonferensens förslag (bet. 1993/94:KU18 s. 31).

Riksdagskommittén föreslog att riksdagen skulle godkänna riktlinjer för riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering respektive för riksdagens arbete med EU-frågor. Riksdagsstyrelsen förde vidare förslaget till riksdagen (förs. 2000/01:RS1 s. 2 f.). Vidare föreslogs att riksdagen skulle godkänna riktlinjerna för förändringar av utskottens arbete (förs. 2000/01:RS1 s. 2 och 159 f.). För de utskott vars arbete dominerades av propositioner och budgetfrågor kunde det föreslagna arbetssättet te sig mindre relevant och borde i så fall givetvis inte tillämpas. En del av riktlinjerna var att utskotten skulle ägna mer tid åt uppföljning och utvärdering samt bevakning av EU-frågorna. Kommittén ville se utskottens arbete med uppföljning, utvärdering och EU-frågor som ett led i en förbättrad och fördjupad beredning av de formella riksdagsärendena. Vidare behövde utskotten planera mer långsiktigt och mer tematiskt. Konstitutionsutskottet och riksdagen följde utredningens och riksdagsstyrelsens förslag (bet. 2000/01:KU23 s. 36).

2002 års riksdagskommitté föreslog att riksdagen skulle godkänna riktlinjer för olika delar av riksdagens arbete, bland dem EU-frågorna, förenklad motionshantering, jämställd riksdag, forsknings- och framtidsfrågor samt uppföljning och utvärdering (framst. 2005/06:RS3 s. 28). Riksdagsstyrelsen förde detta vidare till riksdagen, liksom att riksdagen skulle godkänna riktlinjer för arbetet i riksdagens utskott. Kommittén anförde att det arbete som pågick för att nå ett bättre utnyttjande av de samlade kansli- och utredningsresurserna borde fortsätta att utvecklas (framst. 2005/06:RS3 s. 105). Konstitutionsutskottet och riksdagen följde utredningens och riksdagsstyrelsens förslag (bet. 2005/06:KU21 s. 51).

Det kan också nämnas att talmanskonferensen i ett förslag som byggde på utredningsarbete som gjorts inom ramen för talmanskonferensens arbetsgrupp för vissa riksdagsfrågor betonade vikten av att utskotten ägnar ökad uppmärksamhet åt uppföljning och utvärdering och åt EU-frågorna (förs. 1997/98:TK1). Talmanskonferensen rekommenderade utskotten att informera om aktiviteter på dessa områden i sina årliga redogörelser för utskottsarbetet. Konstitutionsutskottet instämde i talmanskonferensens bedömning av vikten av en öppen redovisning av utskottens arbete med uppföljning och utvärdering

(bet. 1997/98:KU27 s. 11). Det fanns dock inget förslag om riksdagsbeslut i denna del (talmanskonferensen föreslog ändringar i riksdagsordningen i andra frågor).

## 20.4 Ordförandekonferensen

### 20.4.1 Inrättandet av ordförandekonferensen

I 4 kap. 5 § RO anges att ordförandekonferensen överlägger i frågor av gemensamt intresse för verksamheten i kammaren, utskotten och EU-nämnden. Ordförandekonferensen består, enligt tilläggsbestämmelse 4.5.1 RO, av talmannen som ordförande samt utskottens och EU-nämndens ordförande.

Ordförandekonferensen inrättades när riksdagens parlamentariska ledningsorganisation förändrades genom att talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen avskaffades och riksdagsstyrelsen inrättades.

Talmanskonferensen överlade, enligt dåvarande 1 kap. 7 § RO, om åtgärder som kunde främja planmässighet i riksdagens arbete. I talmanskonferensen behandlades olika frågor. I juni 1998 ställde sig talmanskonferensen t.ex. bakom ett förslag om en ny normalmodell för utskottsbetänkanden (talmanskonferensens protokoll 1997/98:9, den 3 juni 1998). Talmanskonferensen bestod av talmannen, de vice talmännen, en företrädare för varje partigrupp i riksdagen som motsvarade ett parti med minst 4 procent av rösterna i hela riket vid senaste val till riksdagen, utskottens ordförande samt vice ordföranden i riksdagens förvaltningsstyrelse.

Talmanskonferensen anförde följande när den föreslog att ordförandekonferensen skulle inrättas (förs. 1999/2000:TK1 s. 24, fet stil tillagd):

Den nuvarande talmanskonferensens huvuduppgift är att vara samrådsorgan mellan **talmännen**, partigruppernas företrädare och utskottspresidierna i ärenden som gäller planeringen av riksdagsarbetet. Det detaljerade planeringsarbetet sköts visserligen på tjänstemannanivå vid överläggningar med kammarkansliets tjänstemän och företrädare för utskottskanslierna. Ändå har talmanskonferensen en roll att spela när det gäller att slutgiltigt fastställa ärendeplanerna och därmed markera att man gemensamt är beredd att verka för att de skall kunna följas. Talmanskonferensen är också ett viktigt kontaktorgan för överläggningar med utskottspresidierna om arbetsvillkoren för utskotten och om utskottsarbetets utformning.

Det kommer även i fortsättningen att finnas behov av ett forum för samråd i frågor av det här slaget. Vid sidan om styrelsen bör det därför inrättas ett organ för samråd mellan **talmännen** och utskottspresidierna. I ett sådant organ skulle det också ges möjlighet till erfarenhetsutbyte mellan utskotten om exempelvis arbetet med EU-frågorna och med uppföljning och utvärdering. För att markera att dess uppgifter inte sammanfaller med den tidigare talmanskonferensens bör detta organ ges ett annat namn, förslagsvis ordförandekonferens. En sådan konferens behöver sannolikt inte sammanträda lika ofta som den nuvarande talmanskonferensen. Å andra sidan borde det finnas goda möjligheter att förändra dess arbetsformer så att möjligheterna till verkligt meningsutbyte ökas.

I referatet av talmanskonferensens förslag skrev också konstitutionsutskottet "talmännen". Utskottet tillstyrkte förslaget utan närmare kommentar i sitt ställningstagande (bet. 1999/2000:KU19 s. 6 f.). Riksdagen följde förslaget.

I lagtexten angavs dock att ordförandekonferensen skulle bestå av talmanen som ordförande samt utskottens och EU-nämndens ordförande. De vice talmännen nämns alltså inte i riksdagsordningen bland dem som ingår i ordförandekonferensen men de har, i varierande utsträckning över tid, närvarat vid sammanträdena i ordförandekonferensen.

Det kan nämnas att riksdagsstyrelsen i december 2011 beslutade att förordna en särskild utredare med uppdrag att utvärdera riksdagens parlamentariska ledningsorganisation och riksdagens förvaltningsorganisation. Till särskild utredare utsågs kammarrättspresidenten Thomas Rolén. I februari 2013 överlämnade utredaren rapporten En utvärdering av riksdagens parlamentariska ledningsorganisation och riksdagens förvaltningsorganisation (2012/13:URF2). I rapporten anfördes att ett sätt att renodla ordförandekonferensens verksamhet och ansvarsområde till att omfatta endast utskotten och EU-nämnden skulle kunna vara att ta bort frågorna om kammaren från konferensens område. För att manifestera detta ytterligare och för att avlasta talmanen från en arbetsuppgift utan direkt anknytning till kammarens arbete skulle ordförandeskapet kunna rotera bland utskottsordförandena eller anförtros den mest seniora utskottsordföranden eller liknande. Utredningens förslag har inte förts vidare.

#### 20.4.2 Ordförandekonferensens verksamhet

Ordförandekonferensen möts några gånger per termin. Ett centralt inslag är diskussioner om utskottens arbetsformer. Inför valet 2018 förankrades en promemoria om utskottens arbetsformer i ordförandekonferensen. Under innevarande valperiod har promemorior om information och överläggningar i utskotten och samråd i EU-nämnden, om forsknings- och framtidsfrågor, om rutiner för informationsutbyte med andra nationella parlament vid motiverade yttranden samt om utrikes resor diskuterats i ordförandekonferensen. Ambitionen är att systematiskt diskutera de olika slags frågor som utskotten arbetar med. Utöver utskottens beredning av betänkanden diskuteras således också t.ex. forsknings- och framtidsfrågor samt uppföljning och utvärdering. Avsikten är också att behandla hanteringen av rapporter från Riksrevisionen. En sammanfattande översikt över olika ämnen som diskuterats i ordförandekonferensen ges i det följande:

Aktuella kammarfrågor, t.ex.

- kammarens sammanträdesplan och ärendeplan
- planeringen av rambeslutet och debatterna per utgiftsområde, upplägget av budgetdebatterna och uppföljning av budgetdebatterna
- utfallet av den allmänna motionstiden och uppföljning av propositionsförteckningen

- debattordningen i kammaren mellan utskotten.

Arbetet i utskotten och EU-nämnden, t.ex.

- utskottens olika arbetssätt och behovet av en större enhetlighet mellan utskotten, t.ex. när det gäller antalet beredningstillfällen
- ordförandekonferensens förslag om innehållet i introduktionen i utskotten och EU-nämnden efter valet av ledamöterna och presidierna
- beredningskravet i riksdagsordningen i fråga om lagstiftning och budget
- s.k. falska majoriteter i utskotten
- omröstning i utskotten
- utskottens och EU-nämndens utrikes resor
- politiska sekreterares deltagande i utskottsaktiviteter
- användningen av Twitter, pekplattor, telefoner och liknande tekniska hjälpmedel under utskottssammanträdena
- säkerhets- och beredskapsfrågor i utskottsarbetet
- information om KU:s uttalanden vid behandlingen av skrivelse 75 om regeringens behandling av riksdagens beslut
- omflytten med anledning av renoveringen av riksdagens lokaler.

Arbetet med EU-frågor, t.ex.

- information och överläggningar i utskotten och samråd i EU-nämnden
- subsidiaritetsprövningar
- utskottens utlåtanden i EU-ärenden
- olika EU-fördrags konsekvenser för utskottsarbetet
- samarbetet mellan de olika parlamenten inom EU.

Arbetet med uppföljning och utvärdering samt forsknings- och framtidsfrågor, t.ex.

- hur utskotten arbetar med frågorna
- hanteringen i riksdagen av regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen.

Det kan vidare nämnas att konstitutionsutskottet när det avstyrkt motionsyrkanden om utskottens arbetsformer har hänvisat till att frågeställningarna i första hand bör behandlas i ordförandekonferensen och inte av utskottet. Motionerna har rört suppleanters inträde i frånvarande ledamöters ställe och ledamöternas användning av bärbara datorer vid utskottssammanträden (t.ex. bet. 2001/02:KU12).

## 20.5 Talmannen

### 20.5.1 Talmannens uppgifter

Med 1974 års regeringsform fick talmannen en stärkt ställning och nya viktiga funktioner (Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019], kommentaren till 4 kap. 3 § RF). Den stärkta ställningen markerades redan med enkammarssystemets

införande 1971, när talmannen ensam blev riksdagens främsta företrädare; tidigare hade det funnits två kamrar och två jämställda talmän.

Enligt 4 kap. 2 § RO leder talmannen eller i hans eller hennes ställe någon av de vice talmännen riksdagsarbetet. Grundlagberedningen anförde att det yttersta ansvaret för riksdagsarbetets planläggning och bedrivande även i fortsättningen borde ligga hos talmannen (SOU 1972:15 s. 251). I en kommentar till riksdagsordningen påpekas att riksdagsordningen skiljer mellan ledningen av riksdagens arbete, som alltså anges i 4 kap. 2 § RO, och ledningen av kammarens sammanträden, som regleras i 6 kap. 3 § RO (Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019], kommentaren till 4 kap. 2 § RO).

När det gäller talmannens uppgifter kan följande nämnas. Det är talmannen som vid regeringsskiftet leder förhandlingarna och lägger fram förslag till ny statsminister, och det är talmannen som entledigar statsministern och i vissa fall övriga statsråd (6 kap. 4–9 §§ RF). Talmannen tjänstgör vidare som statschef (tillfällig riksföreståndare), när det inte finns någon annan behörig att tillgå (5 kap. 7 § andra stycket RF). Talmannen är ordförande i riksdagsstyrelsen och ordförandekonferensen (tilläggsbestämmelserna 4.4.1 och 5.4.1 RO), ingår i Utrikesnämnden (10 kap. 12 § första stycket RF) och leder i ett visst fall förhandlingarna med nämndens ledamöter (13 kap. 12 § RO). Talmannen är också ordförande i krigsdelegationen (13 kap. 11 § RO). Talmannen prövar ansökan om ledighet i vissa fall (5 kap. 4 § RO), inkallar ersättare till tjänstgöring (5 kap. 5 § RO), prövar förutsättningarna för att en ansökan om riksdagens tillstånd till talan mot en ledamot ska läggas fram för kammaren (5 kap. 7 § RO) samt fattar vissa beslut vid tillsättande av ledamöter och suppleanter i utskott och andra riksdagsorgan (tilläggsbestämmelse 3.5.1 RO och 12 kap. 14 § RO). Talmannen beslutar efter samråd med riksdagsstyrelsen om planeringen av arbetet i kammaren och när kammaren ska sammanträda (6 kap. 2 § och tilläggsbestämmelse 6.2.1 RO). Om regeringen har beslutat om extra val får talmannen på begäran av regeringen besluta att kammaren inte ska sammanträda under återstoden av valperioden (6 kap. 11 § RO). Talmannen kan också besluta att kalla kammaren till sammanträde under en period när det inte pågår arbete i kammaren. Ett sådant beslut ska fattas om regeringen eller minst 115 ledamöter begär det (6 kap. 12 § första stycket RO). Talmannen kan bestämma att riksmötet inte hålls i Stockholm (4 kap. 1 § och 15 kap. 1 § RF). Av vikt är även talmannens representativa uppgifter. Talmannen företräder riksdagen såväl nationellt som internationellt.

### 20.5.2 Talmannen och de vice talmännen

Riksdagen väljer inom sig för varje valperiod en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman (4 kap. 2 § RF). De vice talmännen utses på samma sätt som talmannen.

De vice talmännen övertar, i den mån det är i varje särskilt fall föreskrivet, talmannens uppgifter, när talmannen har förfall eller har överlåtit uppgiften på en vice talman. Föreskrifter om detta finns när det gäller tillfällig

riksföreståndare i 5 kap. 7 § andra stycket RF, uppgifter vid regeringsbildning och entledigande av statsråd i 6 kap. 12 § RF, ledning av riksdagens arbete i 4 kap. 2 § RO, ordförande vid riksdagsstyrelsens sammanträden i tilläggsbestämmelse 4.4.2 RO, ledning av kammarens sammanträden i 6 kap. 4 § RO samt medlemskap i Utrikesnämnden och ledningen av dess förhandlingar i visst fall i 13 kap. 12 § RO.

Grundlagberedningen påpekade att det är naturligt att de vice talmännen kommer i fråga för tjänstgöring i den turordning som deras talmansbeteckning anger (SOU 1972:15 s. 132). Det är, sägs det i en grundlagskommentar, naturligt att förste vice talmannen i första hand inträder i talmannens ställe, därefter andre vice talmannen och sist tredje vice talmannen (Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019], kommentaren till 4 kap. 2 § RF). (Inget hindrar dock att en vice talman är närvarande i kammaren och där deltar i överläggningar och beslut, medan kammaren leds av en annan vice talman som kommer efter i rangordning, se KU 1970:48 s. 8, SOU 1972:15 s. 254, förs. 2002/03:RS1 s. 15 och 6 kap. 4 § RO).

Om talmannen är förhindrad att närvara vid ett sammanträde i riksdagsstyrelsen, inträder någon av de vice talmännen som ordförande. De vice talmännen får delta i styrelsens överläggningar.

Däremot, påpekas det i en kommentar till regeringsformen (Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019], kommentaren till 4 kap. 2 § RF), träder inte en vice talman automatiskt i talmannens ställe som ordförande i ordförandekonferensen eller i krigsdelegationen.

### 20.5.3 Talmannens beslut efter samråd med gruppledarna

I följande fall föreskrivs det i riksdagsordningen att talmannen fattar beslut efter samråd med gruppledarna.

- beslut om ordningsregler för kammaren (tilläggsbestämmelse 6.16.1)
- beslut inför en viss överläggning om att ett statsråd eller en ledamot kan få ordet för replik innan han eller hon har hållit sitt anförande (6 kap. 22 §)
- beslut om att det ska hållas en debatt utan samband med annan handläggning och om tider för anföranden i en sådan debatt (6 kap. 23 § och tilläggsbestämmelse 6.23.1)
- beslut om att svar på skriftliga frågor ska lämnas inom 14 dagar från det att frågan framställdes (tilläggsbestämmelse 8.7.1)
- beslut om att dokument från Europeiska unionen, med undantag för förslag till rättsakter, och dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i unionen ska granskas av riksdagen (9 kap. 20 §)
- beslut om sammansättningen av delegationerna till Interparlamentariska unionen och parlamentariska församlingen för Unionen för Medelhavet (13 kap. 19 §).

Enligt 6 kap. 20 § RO ska talmannen samråda med gruppledarna om uppläggnings- och överläggningar. Sådana överläggningar hålls



regelbundet och har lett fram till överenskommelser om bl.a. uppläggningsen av frågestunder, debatter med anledning av budgetpropositionens lämnande och sammanträden för muntlig information från regeringen. Talmannen och gruppledarna har träffat överenskommelser även i andra frågor än om uppläggningsen av kammarens överläggningar. Det gäller bl.a. begränsningar av antalet yrkanden och voteringar.

Enligt tilläggsbestämmelse 4.3.1 RO ska beslut som har fattats efter samråd med gruppledarna göras tillgängliga för ledamöterna. Det ska ske enligt den ordning som talmannen bestämmer. Bestämmelsen infördes i och med 2014 års riksdagsordning. Syftet med bestämmelsen är att beslut och överenskommelser ska kunna sammanställas på ett bättre sätt än tidigare. I förarbetena anförs att införandet av en ny ordning för bekräftelse av tidigare ingångna överenskommelser vid varje ny mandatperiod kan vara ändamålsenlig. Detta innebär dock inte i sig att innehållet i överenskommelserna ska göras anordnunda eller mer omfattande, anförde Kommittén för översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3 s. 126 f., framst. 2013/14:RS3 s. 113 f. och bet. 2013/14:KU46 s. 18 f.).

I promemorian Talmannens beslut och överenskommelser (2020-07-09) redovisas följande:

- Talmannen har bekräftat de beslut som tidigare har fattats efter samråd med gruppledarna
- Talmannen och gruppledarna har bekräftat de överenskommelser som tidigare har ingåtts
- Talmannen har beslutat att besluten och överenskommelserna ska publiceras på Intranätet.

I promemorian redovisas besluten och överenskommelserna. Promemorian finns tillgänglig på Intranätet, under Kammare och utskott/Arbetet i kammaren. Där finns också uppdaterade överenskommelser; det kan nämnas att ordningen för särskilt anordnade debatter har ändrats under valperioden.

## 20.6 Överväganden

### 20.6.1 Ordförandekonferensens roll

Utskotten har och bör ha en central roll i riksdagens arbete. Utskottens arbete styrs framför allt av föreskrifter i regeringsformen och riksdagsordningen. Det har förekommit att riksdagen, efter förslag som tagits fram av utredningar inom riksdagen, har beslutat om riktlinjer för utskotten. Riktlinjerna har gällt t.ex. forsknings- och framtidsfrågor samt uppföljning och utvärdering. Det ska dock sägas att riktlinjebeslut av detta slag i huvudsak fattades från mitten av 1990-talet och ett decennium framåt.

Det finns en mängd detaljer i utskottsarbetet som varken är reglerade i författning eller har varit föremål för riktlinjebeslut från riksdagen. Det kan gälla formerna för hur utskotten i normalfallet bereder ärenden, t.ex. antal

beredningstillfällen, hur överläggningar i EU-frågor genomförs eller principer för utskottens utrikes resor.

Det finns flera skäl för att utskotten bör utbyta erfarenheter och eftersträva mer enhetliga arbetsformer. Det är inte ovanligt att ledamöter, genom suppleantplatser, deltar i flera utskotts arbete. Det kan gälla partier med både förhållandevis få respektive många ledamöter. Under en valperiod förekommer det också att ledamöter byter utskottstillhörighet. Självfallet kan det finnas skäl till olika arbetssätt i olika utskott, men det underlättar för ledamöterna om de möter i huvudsak liknande arbetsformer i olika utskott. För de ledamöter som under en valperiod deltar i mer än ett utskotts arbete innebär liknande arbetsformer i utskotten således att de lättare fullt ut kan delta i utskottens arbete utan att behöva lära sig nya arbetsformer. De vet redan från början vad som förväntas av dem vid t.ex. olika stadier av ett ärendes beredning, vilket kan bidra till kvaliteten i utskottens arbete. Introduktionen för nya ledamöter underlättas om arbetsformerna är enhetliga. Också för medarbetare i utskottskanslierna kan det finnas ett värde i mer enhetliga arbetsformer, t.ex. för att underlätta tjänstgöring i olika utskottskanslier.

När det gäller arbetet med EU-frågor ska det framhållas att enhetliga arbetsformer kan bidra till att genomslaget för det som framförs vid överläggningar i utskotten ökar och att samarbetet med externa parter som regeringen och Regeringskansliet underlättas. Det blir tydligare vad resultatet av en överläggning är om det finns en gemensam uppfattning om formerna för överläggningen. Enhetliga arbetsformer underlättar således för regeringen och Regeringskansliet att förhålla sig till utskottens verksamhet och t.ex. bidra med underlag i enlighet med utskottens önskemål. Det blir således bättre förutsättningar för att kräva enhetlighet i regeringens underlag till utskotten.

När det gäller frågor som uppföljning och utvärdering respektive forskning och framtid kan erfarenhetsutbyte och gemensamma arbetssätt underlätta utvecklingen av arbetet och vara ett stöd inte minst om ett utskott inte kan prioritera utvecklingen av dessa frågor. Om det görs gemensamma insatser kan de få ökat genomslag.

Generellt sett kan det finnas riksdagsgemensamma perspektiv som bör beaktas i utskotten; t.ex. kan allmänna utrikespolitiska prioriteringar som det kan finnas skäl att väga in när utskotten planerar sina utrikes resor uppmärksammas i gemensamma diskussioner.

Sammanfattningsvis finns det ett värde av erfarenhetsutbyte och att utskotten finner mer enhetliga arbetsformer.

Som påpekades i förarbetena när ordförandekonferensen inrättades ges i ordförandekonferensen möjlighet till erfarenhetsutbyte mellan utskotten. Ordförandekonferensen överlägger i frågor av gemensamt intresse för verksamheten i kammaren, utskotten och EU-nämnden, och det är således naturligt att ordförandekonferensen har en viktig roll när det gäller erfarenhetsutbyte och strävandena efter mer enhetliga arbetsformer. Ordförandekonferensen har dock fungerat relativt olika under olika mandatperioder, och bestämmelsen om den i riksdagsordningen är tämligen kortfattad och allmänt hållen. Det har

hittills inte heller förts protokoll vid ordförandekonferensens sammanträden. Utredningen ser därför skäl att tydliggöra och stärka ordförandekonferensens roll.

Som framgått ovan är ambitionen innevarande valperiod att i ordförandekonferensen systematiskt gå igenom de olika slags frågor som utskotten hanterar. Det gäller betänkanden, EU-ärenden, forsknings- och framtidsfrågor, uppföljnings- och utvärderingsfrågor, Riksrevisionens rapporter och utrikes resor. Arbetsformerna inom dessa olika områden diskuteras och erfarenhet utbyts vid ordförandekonferensens sammanträden. Under innevarande mandatperiod har dokument som rör EU-arbetet, utrikes resor och forsknings- och framtidsfrågor diskuterats i ordförandekonferensen och publicerats på Intranätet. Dokumenten har inte haft en enhetlig benämning. Avsikten är att i början av varje ny mandatperiod gå igenom dessa dokument med den nya ordförandekonferensen och göra de uppdateringar som den nya ordförandekonferensen kommer fram till är motiverade.

2019 års riksdagsöversyn välkomnar den tydliga strukturen i ordförandekonferensens arbete. Som framgått finns det ett värde i erfarenhetsutbyte och mer enhetliga arbetsformer i utskotten, och ordförandekonferensen har en viktig roll i det arbetet. För att kunna följa verksamheten i ordförandekonferensen, både på kort och på lång sikt, vore det värdefullt att dess sammanträden dokumenteras genom enkla protokoll med uppgift om vilka frågor som har diskuterats. Det kan ske utan någon särskild reglering.

De dokument som har blivit resultatet av diskussionerna i ordförandekonferensen innevarande mandatperiod är i kraft av sitt respektive innehåll värdefulla som stöd för arbetet i utskotten. Det finns dock ingen reglering av vad överläggningarna kan mynna ut i. Dokumenten har förankrats i ordförandekonferensen, och syftet är att de ska fungera som vägledning för utskottens och EU-nämndens arbete, men de saknar formell status. Det kan i vissa fall räcka med att utbyta erfarenheter i ordförandekonferensen och lyfta fram goda exempel men det finns också skäl att i vissa fall formalisera resultatet av diskussionerna, bl.a. för att skapa ökad tydlighet och struktur i ordförandekonferensens arbete.

Överläggningarna i ordförandekonferensen kan resultera i slutsatser som gäller arbetet i utskotten och EU-nämnden. De dokument om EU-arbetet m.m. som nämns ovan kan ses som olika former av slutsatser. För att ge dessa slutsatser en formell status bör det anges i riksdagsordningen att ordförandekonferensen kan sammanfatta sina överläggningar i slutsatser. Ordförandekonferensen bör naturligtvis sträva efter enighet när den tar fram dessa slutsatser. Därigenom kan slutsatserna få legitimitet och genomslag i utskotten.

En ordning av detta slag skulle också tydliggöra och stärka ordförandekonferensens roll och förbättra förutsättningarna för att utvecklade arbetsformer i ordförandekonferensen ska vinna stabilitet över tid.

En utgångspunkt är att utfallet av diskussionerna i ordförandekonferensen bör göras känt för samtliga ledamöter och att ledamöterna även senare på ett enkelt sätt bör kunna ta del av slutsatserna. På motsvarande sätt som

talmannens beslut efter samråd med gruppledarna görs tillgängliga för ledamöterna bör slutsatserna av ordförandekonferensens överläggningar således göras tillgängliga för utskotten och EU-nämnden.

Slutsatserna kan självfallet inte gälla i stället för riksdagsordningen, och ytterst är det varje utskott som i en given situation inom ramen för lagar och andra bindande normer beslutar om sina arbetsformer.

Det ska vidare framhållas att vissa typer av ärenden inte bör bli föremål för slutsatser av detta slag, t.ex. sådana ärendetyper som enbart behandlas i ett eller ett par utskott. Det kan gälla t.ex. konstitutionsutskottets granskning av regeringen och beslut om åtal mot statsråd m.fl. Ärenden som rör riksdagens myndigheter, som hanteras av konstitutionsutskottet och finansutskottet, bör inte heller bli föremål för slutsatser av detta slag.

När det gäller EU-nämnden bör det påminnas om att ordförandekonferensen överlägger i frågor av gemensamt intresse för verksamheten i kammaren, utskotten och EU-nämnden, och att EU-nämndens ordförande ingår i ordförandekonferensen. Ordförandekonferensen har diskuterat frågor om information och överläggningar i utskotten om EU-frågor, liksom samrådet i EU-nämnden. Det är således rimligt att slutsatserna kan omfatta också EU-nämndens arbete.

Man kan hävda att en bestämmelse om slutsatser för utskottens arbete borde placeras i riksdagsordningens sjunde kapitel, om utskotten och EU-nämnden. Arbetet i utskotten och EU-nämnden berörs dock av bestämmelser i flera av kapitlen i riksdagsordningen, och det finns ett värde i att ha en sammanhållen reglering av ordförandekonferensens roll. Bestämmelsen bör därför placeras som ett nytt andra stycke i 5 kap. 4 § RO som reglerar ordförandekonferensens uppgift. I en tilläggsbestämmelse bör det anges att slutsatserna ska göras tillgängliga för utskotten och EU-nämnden.

### **20.6.2 Ordförandekonferensens sammansättning**

Att döma av de uttalanden som gjordes när ordförandekonferensen inrättades var avsikten att de vice talmännen skulle ingå i ordförandekonferensen, liksom de hade gjort i talmanskonferensen. Bestämmelsen i riksdagsordningen kom dock inte att inbegripa de vice talmännen.

Ordförandekonferensen överlägger i frågor av gemensamt intresse för verksamheten i kammaren, utskotten och EU-nämnden. De vice talmännen har en roll i ledningen av verksamheten i kammaren, och det är naturligt att de deltar i ordförandekonferensen, vilket både motivuttalanden och praxis talar för. Detta bör också regleras i riksdagsordningen.

De vice talmännen ersätter talmannen i olika sammanhang, t.ex. i ledningen av riksdagens arbete och av kammarens sammanträden samt som ordförande vid riksdagsstyrelsens sammanträden. De vice talmännen bör också ersätta talmannen som ordförande om talmannen är förhindrad att närvara vid ett sammanträde i ordförandekonferensen. I likhet med praxis i övrigt är det naturligt

att förste vice talmannen i första hand inträder i talmannens ställe, därefter andre vice talmannen och sist tredje vice talmannen.

En vice ordförande i ett utskott kan ersätta sin ordförande vid ett sammanträde i ordförandekonferensen om ordföranden har förhinder. Om utskottets samtliga vice ordförande skulle delta i ordförandekonferensens sammanträden skulle dock församlingen mer än fördubblas och uppgå till 45 personer. Det kan nämnas att inför införandet av enkammarriksdagens utskottsväsen anfördes att 15 ordinarie ledamöter syntes vara ett lämpligt antal för att utskotten skulle kunna arbeta i smidiga och effektiva former. Från den synpunkten borde i varje fall en övre gräns för utskottens storlek gå vid ungefär 20 platser (SOU 1969:62 s. 69 f.). Mot den bakgrunden bör utskottens vice ordförande ges rätt att delta i ordförandekonferensens sammanträden endast om ordföranden har förhinder att delta. Det krävs inte någon särskild reglering av denna rätt; i att vara vice ordförande ligger att ersätta ordföranden vid hans eller hennes förfall. Finns det flera vice ordförande är det naturligt att de, i likhet med de vice talmännen, inträder i den turordning som deras beteckning anger.

Det finns dock ingenting som hindrar att talmannen kallar även samtliga vice ordförande till ett visst sammanträde med ordförandekonferensen, om det finns skäl för det. I den mån det blir fråga om beslutsfattande är det dock enbart vice ordförande som ersätter en ordförande som deltar i beslut. Under pandemin våren 2020 genomfördes flera telefonmöten med ordförandekonferensen, då i stort sett samtliga ordförande och vice ordförande deltog. Syftet var att skapa bred förankring, diskussion och informationsspridning när det gällde utskottens arbete under de speciella förhållanden som rådde.

Både ordförande och vice ordförande bör som hittills få handlingarna inför varje sammanträde med ordförandekonferensen, så att de vice ordförandena kan följa arbetet i ordförandekonferensen och därmed ha goda förutsättningar att tjänstgöra om det skulle bli aktuellt.

Förslagen i detta avsnitt innebär ändringar i 4 kap. 5 § och tilläggsbestämmelse 4.5.1 samt en ny tilläggsbestämmelse 4.5.2 i riksdagsordningen.

## 21 Riksdagens medalj

### Förslaget i korthet

Riksdagens medalj i åttonde storleken tilldelas en ledamot som lämnar riksdagen efter minst sex års tjänstgöring i följd. Medaljen i tolfte storleken tilldelas en ledamot som lämnar riksdagen efter minst tolv års tjänstgöring i följd. Medalj i tolfte storleken tilldelas också en ledamot som tjänstgjort minst sex år i följd men inte tolv år, och som under minst fyra år av denna tid varit gruppleddare, utskottsordförande, talman eller vice talman.

Riksdagens medalj kan också tilldelas andra än ledamöter som har gjort särskilt eller synnerligen förtjänstfulla insatser för riksdagen.

### 21.1 Tilläggsdirektiven

I december 2019 beslutade riksdagsstyrelsen om tilläggsdirektiv till utredningen i fråga om riksdagens medalj. I tilläggsdirektiven redovisas att den nuvarande riksdagsmedaljen har delats ut sedan 2010. Utdelandet av medaljen är i dag oreglerat. Utredningen ska överväga en reglering av när en riksdagsmedalj kan och bör delas ut, samt på vilket sätt det i så fall ska ske. Utredningen ska även ta fram ett förslag till reglering. Utredningen ska beakta beskattningsreglerna.

Den nuvarande riksdagsmedaljen finns i en storlek (31 millimeter). Utredningen ska överväga om riksdagsmedaljen i framtiden ska finnas i två storlekar, t.ex. 31 millimeter respektive 43 millimeter i diameter. Utgångspunkten är att den mindre medaljen ska delas ut under motsvarande förutsättningar som i dag. Utredningen ska överväga om den större medaljen ska tilldelas t.ex.:

- ledamöter som tjänstgjort i riksdagen sammanlagt i stort sett minst tre valperioder
- ledamöter som varit gruppleddare sammanlagt i stort sett minst en valperiod
- ledamöter som varit ordförande i utskott eller EU-nämnden sammanlagt i stort sett minst en valperiod
- ledamöter som varit talman eller vice talman sammanlagt i stort sett minst en valperiod.

Det bör vara talmannen som även fortsättningsvis beslutar om att tilldela en ledamot en medalj. Utredningen ska överväga om talmannen vid synnerliga skäl och efter samråd med gruppleddarna även ska kunna besluta om att inte dela ut en medalj. Sådana synnerliga skäl skulle kunna vara om en ledamot aktivt valt att inte delta i riksdagsarbetet under en lång period eller blivit dömd och skild från uppdraget som riksdagsledamot.

Utredningen ska även överväga om en riksdagsmedalj ska kunna tilldelas andra än riksdagsledamöter om det finns särskilda eller synnerliga skäl.

Riksdagsstyrelsen tillkallade den 25 september 2019 en särskild utredare som fick i uppdrag att göra en översyn av vissa frågor om riksdagsledamöters rätt till ersättning. Utredningen ska beakta det arbetet. Utredningen ska dessutom beakta det arbete som bedrivs i utredningen om bl.a. offentliga belönings-system, vars direktiv regeringen beslutade om den 7 november 2019 (dir. 2019:76).

## 21.2 Det offentliga belöningsystemet

I Sverige har det sedan 1700-talet funnits ett utvecklat ordens- och medaljväsen som omfattar bl.a. kungliga riddarordnar med ordenssällskap och ordensutmärkelser. Kungliga Serafimerorden, Kungliga Nordstjärneorden och Kungliga Svärdsorden instiftades 1748 av Fredrik I. Kungliga Vasaorden instiftades något senare, 1772, av Gustav III. Vid sidan av de kungliga ordnarna har under lång tid även en rad olika minnes- och belöningsmedaljer delats ut. Många av regeringens och statschefens medaljer har gamla anor. De flesta är från 1700- och 1800-talen. Den äldsta medaljen, Serafimermedaljen, instiftades redan 1748. Den äldsta av regeringsmedaljerna, Illis quorum, instiftades 1785.

Före reformen 1975 var Nordstjärneorden uttryckligen avsedd som belöning för medborgerliga förtjänster, för ämbets- eller tjänstemannagärning, för vetenskaper, vittra, lärda och nyttiga arbeten samt för nya och gagneliga inrättningar. Svärdsorden var en militär orden och utdelades ursprungligen som belöning åt svenska officerare för tapperhet i fält och till sjöss. Senare utdelades den också som belöning för långvarig betydelsefull verksamhet inom Försvarsmakten. Vasaorden var avsedd att användas som belöning i de fall som Svärds- och Nordstjärneordnarna inte kunde komma i fråga. Den instiftades som en uppmuntran för insatser inom t.ex. jord- och bergsbruk, konster och handel.

Det offentliga belöningsystemet med såväl ordnar som medaljer ändrades i grunden 1975. Reformen av belöningsystemet sammanföll i tiden med ikraftträdandet av 1974 års regeringsform som bl.a. innebar att statschefens ställning förändrades och att statschefens uppgifter i huvudsak blev ceremoniella. Reformen av belöningsystemet innebar framför allt att utdelandet av utmärkelser inom Serafimerorden och Nordstjärneorden till svenska medborgare upphörde. Samtidigt beslutades att utmärkelser inom Vasaorden och Svärdsorden tills vidare inte skulle delas ut. Dessa båda ordnar är sedan dess vilande. År 1995 ändrade regeringen ordenskungörelsen så att det åter blev möjligt att dela ut utmärkelser inom ordnarna till medlemmar av det svenska kungahuset.

### 21.2.1 Kungens medaljer

Kungl. Maj:ts Orden (KMO) är namnet på ett kansli bestående av tio personer som på kungens uppdrag handhar olika ordens- och medaljfrågor. Den viktigaste och ursprungligaste uppgiften är att bistå ordenskapitlet. Ordenskapitlet är de svenska ordnarnas högsta styrande organ och sammanträder en gång om

året under ledning av kungen. Kungl. Maj:ts Orden bereder på uppdrag av riksmarskalksämberet även inkomna medaljförslag till de kungliga medaljerna för slutgiltigt beslut av kungen.<sup>12</sup>

Medaljer tilldelas svenska och utländska medborgare av statschefen för framstående insatser inom samhället och även som minne av betydande personer eller viktiga händelser. Följande medaljer är de viktigaste.

### **Serafimermedaljen**

Serafimermedaljen tilldelas en person som genom humanitär eller allmänt samhällsgagnande gärning gjort sig synnerligen förtjänt. Medaljen hör till Serafimerorden men står sedan 1975 direkt till kungens förfogande. Serafimermedaljen är Sveriges äldsta belönings- eller förtjänstmedalj. Medaljen utdelas mycket sparsamt (den har delats ut 13 gånger sedan 1975).

### **H.M. Konungens medalj**

H.M. Konungens medalj, tidigare Hovmedaljen, instiftades 1813 som belöning för långvarig och trogen tjänst vid hovet. Den tilldelas sedan 1975 svenska och utländska medborgare för särskilda förtjänster samt befattningshavare vid Kungl. Hovstaterna för lång och trogen tjänst.

Medaljen kan tilldelas i:

- guld av tolfte storleken med briljanter att bäras om halsen i kedja av guld (förgyllt finsilver)
- guld av tolfte storleken att bäras om halsen i kedja av guld (förgyllt finsilver)
- guld (förgyllt finsilver) av tolfte storleken att bäras om halsen i Serafimerordens band
- guld (förgyllt finsilver) av tolfte storleken att bäras om halsen (höglått band)
- guld (förgyllt finsilver) av åttonde storleken att bäras på bröstet i Serafimerordens band
- guld (förgyllt finsilver) av åttonde storleken att bäras på bröstet (höglått band)
- guld (förgyllt finsilver) av femte storleken att bäras på bröstet (höglått band)
- silver av åttonde storleken att bäras på bröstet (höglått band).

### **Litteris et Artibus**

Litteris et Artibus instiftades 1853 av kronprins Karl (XV). Litteris et Artibus betyder ”för vitterhet och konst”. Medaljen utdelas för framstående konstnärliga insatser inom främst musik, scenisk framställning och litteratur.

Medaljen utdelas företrädesvis på Karldagen den 28 januari och på Gustavsdagen den 6 juni. Medaljen utdelas i guld (förgyllt silver) av åttonde

<sup>12</sup> Detta avsnitt bygger huvudsakligen på uppgifter från kungahusets webbplats kungahuset.se.



storleken och bärs på bröstet i högblått band (i särskilda fall i Serafimerordens band). På åtsidan av medaljen finns den regerande Konungens bröstbild och på framsidan finns inskriften Litteris et Artibus omgiven av en öppen lagerkrans.

#### **Prins Eugen-medaljen**

Prins Eugen-medaljen instiftades av Konung Gustaf V i samband med Prins Eugens 80-årsdag 1945. Medaljen tilldelas för framstående konstnärlig verksamhet. Medaljför läningen sker på Eugendagen den 5 november. Medaljen är i guld (förgyllt silver) av åttonde storleken och bärs på bröstet i vitt-gult-vitt band med blå kantränder.

#### **Prins Carl-medaljen**

Prins Carl-medaljen instiftades av Konung Gustaf V vid Prins Carls avgång som ordförande i Svenska Röda Korset 1945. Den utdelas för nationell eller internationell humanitär verksamhet. Medaljen utdelas på instiftelsedagen den 1 december. Medaljen utdelas i guld (förgyllt silver) av 8:e storleken och bärs sedan 1975 på bröstet i vitt-gult-vitt band med röda kantränder.

#### **Kungliga jubileums- och minnestecken**

Inom kungahus har det funnits en tradition att vid olika tillfällen inrätta jubileums- och minnestecken för särskilda händelser. Det äldsta svenska bärbara jubileumsminnestecknet utdelades av Gustav III 1778 till kronprins Gustav (IV) Adolfs faddrar. Det senast inrättade kungliga jubileumsminnestecknet är kung Carl XVI Gustafs jubileumsminnestecken III med anledning av 70-årsdagen 2016.

#### *Förslag om vem ska tilldelas en utmärkelse*

På kungahusets webbplats (kungahuset.se) finns information om att den som vill att en person ska tilldelas en svensk utmärkelse bör lämna ett förslag. Den som vill att en svensk medborgare ska få en kunglig medalj använder en förslagsblankett som finns på webbplatsen och sänder den till Kungl. Maj:ts Orden. Vem som helst kan föra fram ett förslag.

### **21.2.2 Regeringens belöningsmedaljer och regeringens utmärkelse Professors namn**

Regeringen förfogar över vissa belöningsmedaljer. Regeringsmedaljerna har sina namn efter de inskrifter som finns på dem. Alla har de kungens bild på ena sidan (framsidan) och medaljörens namn på den andra. De finns i olika storlekar och ädelmetaller för att kunna återspegla en gradering av belöningsvärda insatser.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Detta avsnitt bygger huvudsakligen på SB PM 2006:1 Regeringens belöningsmedaljer och regeringens utmärkelse Professors namn och uppgifter på regeringen.se

**Illis quorum meruere labores**

Inskriften betyder Åt dem vars gärningar gör dem förtjänta av det. Illis quorum används för att belöna insatser för kulturella, vetenskapliga och andra allmännyttiga ändamål. Det ska vara personliga insatser på riksplanet.

Vad någon gör på grund av en offentlig anställning eller ett offentligt uppdrag belönas – i konsekvens med vad som sägs i den proposition som föregick 1975 års reform (prop. 1973:91 s. 26) – inte med Illis quorum. För insatser som har anknytning till en anställning eller ett uppdrag bör denna medalj komma i fråga bara om insatserna är synnerligen förtjänstfulla och överträffar vad som kan förväntas inom ramen för en mycket väl skött anställning eller ett mycket väl utfört uppdrag. Medaljen finns i guld av 18:e, 12:e, 8:e och 5:e storleken. Det antal personer som får Illis quorum under ett år är i genomsnitt, efter 1975 års reform, cirka sju.

**För berömliga gärningar**

Denna medalj delas ut till personer som rådigt och modigt räddat en människa i livsfara. Medaljen finns i guld av åttonde och femte storleken och i silver av åttonde storleken. Den delas sällan ut, i genomsnitt mindre än en gång per år.

**För medborgerlig förtjänst**

Efter 1975 års reform har denna medalj delats ut ett fåtal gånger och då med motiveringar och i sammanhang som knappast skiljer sig från vad som är utmärkande för Illis quorum. Medaljen finns i guld av samma storlekar som Illis quorum och dessutom i silver av åttonde storleken.

**För omsorgsfull renvård**

Medaljen i guld av femte storleken har delats ut vid några tillfällen till företrädare för renskötseln, senast 2004. Den finns även i silver av åttonde storleken.

**Utmärkelsen Professors namn**

Regeringens utmärkelse Professors namn har ett användningsområde som sammanfaller med medaljen Illis quorum. Utmärkelsen är en ren hederstitel och delas ut främst för att belöna sådana insatser utanför den akademiska världen som har stor folkbildande eller på annat sätt allmännyttig betydelse. Det antal personer som får Professors namn under ett år är i genomsnitt ungefär detsamma som för Illis quorum, dvs. cirka sju.

Frågor om att ge någon Professors namn ska väckas, beredas och avgöras på samma sätt som medaljärenden.

*Hur medaljärenden väcks och bereds*

Frågor om att dela ut regeringsmedaljer tas oftast upp som initiativärenden av statsråden. Förslag kan också komma från myndigheter eller andra. Oavsett hur ett medaljärende väckts ska det beredas på i princip samma sätt som andra regeringsärenden. Ärendet ska beredas i det departement inom vars område den presumtiva medaljören verkar.

Ett riktmärke bör enligt SB PM 2006:1 vara att en och samma person inte får mer än en statlig belöning. Ett krav vid beredningen är därför att man tar reda på om personen i fråga tidigare har fått någon regeringsmedalj eller Professors namn. Även uppgifter om andra belöningar bör finnas i beslutsunderlaget, t.ex. uppgifter om medaljer som delats ut genom beslut av kungen (kungliga medaljer).

Noggranna uppgifter ska hämtas in om den tilltänkta medaljörens förtjänster. Självfallet bör man också på lämpligt sätt försäkra sig om att han eller hon vill ta emot utmärkelsen.

Innan ett medaljgärande tas upp på ett regeringssammanträde ska ärendet beredas gemensamt med Statsrådsberedningen (rättschefens kansli) och diskuteras vid en lunchberedning eller annan beredning i statsrådskretsen. Reglerna om gemensam beredning gäller.

Regeringens beslut i ett medaljgärande innehåller normalt följande:

- medaljörens namn
- vilken medalj som delas ut (även uppgifter om metall och storlek).
- kort motivering.
- hur medaljen ska bäras (18:e storleken runt halsen i en kedja av guld, 12:e storleken runt halsen i blått band med gula kanter, 8:e och 5:e storlekarna på bröstet i blått band med gula kanter).
- vilket statsråd som ska överlämna medaljen.

I beslutet ligger att medaljören ska ha äganderätt till medaljen. Den ska alltså inte lämnas tillbaka vid dödsfall.

Att medaljer delas ut efter mottagarens död är mycket ovanligt, men regeringsmedaljerna För tapperhet i fält/till sjöss samt Illis quorum har tilldelats mottagare postumt ett par gånger. Det torde inte finnas något formellt hinder mot detta. En ordensintendent vid Kungl. Maj:ts Orden har uttalat att han inte ser några hinder för att dela ut medaljen För berömliga gärningar postumt.<sup>14</sup>

### 21.2.3 Andra medaljer

Många organisationer och stiftelser har instiftat egna medaljer. Bland vetenskapliga medaljer märks Nobelmedaljen, Vegamedaljen och Polhemspriset. Gemensamt för halvofficiella svenska belöningsmedaljer är att de har kungens porträtt med Hans Majestäts tillstånd.

Vissa av de statliga förvaltningsmyndigheterna har möjlighet att på eget initiativ dela ut sina egna belöningsmedaljer. Försvarsmakten delar exempelvis ut Försvarsmaktens förtjänstmedalj och Försvarsmaktens medalj för internationella insatser. Polismyndigheten delar ut belöningsmedaljerna För förtjänstfulla insatser, För rådigt ingripande och För internationella insatser.

Stiftelsen Sveriges Nationaldag delar ut plaketter och medaljer. Huvudmän för stiftelsen är rikets 21 landshövdingar. Huvudmännen tillsätter stiftelsens

<sup>14</sup> <https://phaleristica.com/2015/10/26/vad-galler-for-postuma-medaljer/>

styrelse. Riksdagens talman är stiftelsens ordförande. Bestämmelser för tilldelning av stiftelsens kungliga förtjänstmedalj fastställdes 1992 och består av fem punkter:

### 1. Medaljens utformning

Medaljen tillverkas i förgyllt, kontrollerat silver, i 8:de storleken (33 mm).

Åtsidan upptar porträtt av Konung Carl XVI Gustaf samt texten  
CARL XVI GUSTAF SVERIGES KONUNG.

Frånsidan har Tre Kronor samt korslagda fanor med omskrift  
SVERIGES NATIONALDAG OCH SVENSKA FLAGGANS DAG.

Medaljen är krönt av dubbelsidig präglad krona.

Medaljen är monterad med gult band med blåa kanter (35 mm).

I bandet är monterat en vasakärve i förgyllt, kontrollerat silver.

### 2. Grunder för tilldelning

Förtjänstmedaljen, som är Stiftelsens högsta utmärkelse, tilldelas enskild person som erkänsla för synnerligen förtjänstfulla insatser för Stiftelsen eller dess verksamhet.

### 3. Rätt att föreslå tilldelning

Rätt att föreslå tilldelning av förtjänstmedalj äger:

Stiftelsens ordförande

Stiftelsens arbetsutskott

Landshövding

Länskommitté

### 4. Beslut om tilldelning

Stiftelsens styrelse beslutar om tilldelning. Dock må, när särskilda skäl föreligger, beslut fattas av Stiftelsens ordförande tillsammans med arbetsutskottet (AU).

### 5. Utdelning

Förtjänstmedalj utdelas på Sveriges Nationaldag den 6 juni. Om särskilda skäl föreligger, kan utdelning även ske vid annat tillfälle.

Stiftelsen delar även ut en förtjänstplakett i valörerna guld, silver och brons. Kraven för tilldelning är följande:

- Förtjänstplakett i brons tilldelas en enskild person, som under flera år har gjort förtjänstfulla insatser för stiftelsen eller dess verksamhet. Tiden som arbetet har pågått bör normalt vara minst fem år.
- Förtjänstplakett i silver tilldelas en enskild person, som under många år har gjort synnerligen förtjänstfulla insatser för stiftelsen eller dess verksamhet. Tiden som arbetet har pågått bör normalt vara minst tio år.
- Förtjänstplakett i guld tilldelas en enskild person för utomordentliga insatser som är av synnerlig betydelse för stiftelsen och som har bestående värde.

### 21.2.4 Medaljers storlekar

Berchska skalan, eller Mensura magnitudinis Nummorum, är en skala som anger storleken på svenska mynt och medaljer. Den är uppkallad efter dess skapare Carl Reinhold Berch som publicerade den 1773 i sitt verk *Beskrifning öfver svenska mynt och kongl. skådepenningar*.

Ursprungligen täckte skalan 26 storlekar, godtyckligt numrerade efter diameter. Exempelvis är en medalj med en diameter på 24 millimeter ”av femte storleken”, och en med en diameter på 33 millimeter är ”av åttonde storleken”. Vissa ”halvstorlekar” har tillkommit, t.ex. ”7½ storleken” med en diameter på 31 millimeter. Idag finns varken mynt eller medaljer större än 18:e storleken. Numera mäter 8:e storleken bara 31 millimeter och motsvarar således 7½ storleken enligt Berchs skala. Medaljer från kungen och regeringen har normalt någon av följande sex storlekar.

**Tabell 22 Medaljers storlekar**

Storlek	Diameter i millimeter
18:e storleken	56
15:e storleken	51
12:e storleken	43
8:e storleken	33 (numera 31 mm)
6:e storleken	27
5:e storleken	24

### 21.2.5 Hur medaljer bärs

Kungl. Maj:ts Orden har gett ut den korta handledningen *Att bära ordnar och utmärkelsestecken* (2010, andra reviderade upplagan, 2019). Av handledningen framgår att medaljer i original bärs till högtidsdräkt (motsvarande). Även miniatyrer kan bäras till högtidsdräkt men också till smoking i högtidliga sammanhang. Till kavaj bärs endast medaljer i originalstorlek.

Kring halsen bärs H.M. Konungens medalj i tolfte storleken i kedja eller band; damer bär dock medalj med stor rosett på bröstets vänstra sida.

Efter ca 1830 var det oftast förekommande att kvinnor bar medaljer i en rosett på vänstra bröstet. När kvinnor började få medaljer i tolfte storleken (en bit in på 1900-talet) förekom det att medaljen hos dessa kvinnor, liksom hos männen, bars i band om halsen. Med tiden kom dock kvinnor att bära medalj både i åttonde och tolfte storleken med rosett, vilket alltså är den ordning som råder i dag.

### 21.2.6 Nit och redlighet

Utmärkelsen För nit och redlighet i rikets tjänst, NOR, tilldelas den som har visat nit och redlighet såsom anställd hos staten under minst 30 år. Om den anställda avgår med pension eller om det finns någon annars särskild

anledning, kan utmärkelsen komma i fråga redan efter 25 års anställningstid. Utmärkelsen består normalt av ett ur, ett konstglas eller en medalj efter den belönades val. Medaljen, vars diameter är 27,5 millimeter, ska präglas i guld. Medaljens framsida ska utformas på det sätt som Kungl. Maj:ts Orden anvisar. Utmärkelsen regleras i förordningen (1974:225) om utmärkelsen ”För nit och redlighet i rikets tjänst”.

### 21.3 Riksdagens minnesmynt

Det första svenska officiella jubileumsmyntet präglades 1721 för att markera 200-årsjubileet av Gustav Erikssons (Vasa) befrielsekrig. Därefter har jubileums- och minnesmynt utkommit regelbundet för att fira viktiga händelser. Följande minnesmynt med anknytning till riksdagen har präglats:<sup>15</sup>

- Sveriges riksdag 500 år, 1935, Arboga, 5 kronor. Diameter: 36 mm, upplaga: 663 815
- Regeringsformen 150 år, 1959, 5 kronor. Diameter: 34 mm, upplaga: 504 150
- Tvåkammarriksdagen 100 år, 1966, 5 kronor. Diameter: 34 mm, upplaga: 1 023 500
- Ny regeringsform, 1975, 50 kronor. Diameter: 36 mm, upplaga: 500 000
- Sveriges riksdag tillbaka till Helgeandsholmen, 1983, 100 kronor. Diameter: 32 mm, upplaga: 400 000.

### 21.4 Minnesgåva till riksdagsledamöter

Enligt uppgift från Kungl. Maj:ts Orden tilldelades fram till 1970 en riksdagsledamot efter sju eller nio avslutade riksdagar i regel riddartecknet av Nordstjärneorden, ibland i stället riddartecknet av Vasaorden. Riksdagens talman fick efter tre år i regel kommandör av Nordstjärneorden första klassen och efter fem till sju år storkors av Nordstjärneorden.

Såvitt har kunnat spåras har en ledamot som avgår från riksdagen sedan 1979 fått en minnesgåva. Till en början gavs en minnesmedalj och kravet var minst två mandatperioders tjänstgöring. Sedan 1991 lämnas en minnesgåva efter en mandatperiods tjänstgöring.

Under 1990-talet ersattes minnesmedaljen med en minnestavla. Riksdagens konst- och inredningsgrupp hade fått i uppdrag att låta framställa en sådan, i form av ett grafiskt blad. Det första bladet togs fram i en upplaga på 200 exemplar. När upplagan började ta slut togs en ny minnestavla fram. När även denna upplaga tog slut blev det nya diskussioner om vilken minnesgåva som skulle ges, inför valet 2010. Diskussionerna fördes mellan talmannen och gruppledarna. Resultatet blev den nuvarande riksdagsmedaljen, som alltså har delats ut sedan 2010. Medaljen är utformad i förgyllt silver med blå-gult band

<sup>15</sup>Mynt till ära och minne – Svenska jubileums- och minnesmynt, Sveriges riksbank i samarbete med Kungl. Myntkabinettet, 2005.

och på baksidan graveras in under vilka år ledamoten har tjänstgjort i riksdagen. Medaljen, samt två riksdagsnålar, delas ut till en ledamot som avslutar sitt uppdrag, om ledamoten sammanlagt tjänstgjort motsvarande i stort sett en hel valperiod. Medaljen bärs av herrar i band på bröstet, medan damer bär medaljen med rosett. Om ledamoten tjänstgjort kortare tid än en valperiod tilldelas vederbörande två riksdagsnålar i förgyllt silver.

Det har inte gått att finna någon dokumentation av beslutet att dela ut en medalj. Det som finns är avtal med leverantören, Sporrong, och fakturor när beställningar har gjorts, senast i november 2018 då 100 medaljer beställdes. Den totala kostnaden per medalj för herrar var då 502 kronor och 50 öre och för damer 517 kronor och 50 öre.

I maj 2014 fattade den dåvarande talmannen Per Westerberg ett beslut om pin/nål för ledamöter och tidigare ledamöter av Sveriges riksdag (dnr 2017-2013/14). Beslutet har följande lydelse:

Ledamöter och tidigare ledamöter av Sveriges riksdag ska tilldelas en särskild riksdagpin/-nål, silverfärgad för aktiva ledamöter och guldfärgad för före detta ledamöter.

Nålarna är exklusiva för ledamöter och tidigare ledamöter och får endast bäras av dessa.

Beslut fattat av talmannen den 6 maj 2014.

## 21.5 Skatteverkets ställningstaganden

Utredningen ska enligt tilläggsdirektivet beakta beskattningsreglerna. Efter kontakt med Skatteverket kan följande redogörelse ges.

Minnesgåvor omfattas av bestämmelserna om personalvårdsförmåner i 11 kap. 11 och 12 §§ inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL. Enligt 11 kap. 14 § IL är de angivna gåvorna skattefria om vissa förutsättningar är uppfyllda. När det gäller minnesgåvor är en av förutsättningarna för skattefrihet att gåvan lämnas till ”varaktigt anställda”. Av Skatteverkets allmänna råd framgår att ”varaktigt anställda” är anställda som har en sammanlagd anställningstid om minst sex år (t.ex. Skatteverkets allmänna råd [SKV A 2018:34] om vissa förmåner för beskattningsåret 2019).

Av Skatteverkets ställningstagande 2005 (2005-02-22, dnr 130 90548-05/11) framgår att även uppdragstagare kan ges sådana skattefria gåvor som anges i 11 kap. 14 § IL, under samma förutsättningar som gäller för anställda. Följande sägs i ställningstagandet 2005:

Enligt Skatteverkets uppfattning kan en uppdragsgivare skattefritt också ge en uppdragstagare sådana skattefria gåvor som anges i 11 kap. 14 § IL under samma förutsättningar som gäller för anställda. Lagbestämmelsens krav beträffande minnesgåvor att det måste vara fråga om varaktigt anställda innebär när det gäller exempelvis kommunala förtroendemän att uppdraget ska ha pågått under minst sex år.

På förfrågan har företrädare för Skatteverket meddelat att deras slutsats är att gränsen om sex år för exempelvis kommunala förtroendemän också gäller för uppdraget som riksdagsledamot. Som exempel på en skattefri gåva nämnde

Skatteverket i kontakterna en blomsterbukett. Vidare meddelade Skatteverket att ett diplom i en ordinär ram inte kan anses ha något marknadsvärde och därför är en skattefri gåva.

## 21.6 Medaljer för insatser i riksdagen

I direktiven anføres att 2019 års riksdagsöversyn ska överväga om andra än riksdagsledamöter ska kunna tilldelas en riksdagsmedalj om det finns särskilda eller synnerliga skäl.

En tanke med detta är att uppmärksamma personer som har gjort riksdagen stora tjänster utöver vad som förväntas. För riksdagens ledamöter är frågan om de ska få medalj efter att ha varit ledamot en viss tid och eventuellt om de som har haft tyngre uppdrag ska få en större storlek, men för andra än ledamöter är tanken att det inte ska vara någon automatik i utlandet. Det handlar alltså inte om att uppmärksamma lång och trogen tjänst utan någon som har gjort riksdagens tjänster utöver vad som kan förväntas. (Anställda i Riksdagsförvaltningen omfattas av reglerna om För nit och redlighet i rikets tjänst [NOR] och under t.ex. 2019 var det ett tiotal personer i Riksdagsförvaltningen som fick NOR.)

Det kan konstateras att det förekommer att kungens medaljer delas ut till personer som har varit anställda i riksdagen. De fyra riksdagsdirektörerna under perioden 1971–2018 har fått H.M. Konungens medalj:

- Riksdagsdirektör Kathrin Flossing, tolfte storleken i Serafimerordens band, 2014  
För värdefulla insatser inom svenskt rättsväsende och samhällsliv
- Riksdagsdirektör Anders Forsberg, tolfte storleken i Serafimerordens band, 2005  
För betydelsefulla insatser för Sveriges riksdag
- Riksdagsdirektören Gunnar Grenfors, tolfte storleken i Serafimerordens band, 1993
- Riksdagsdirektör Sune K Johansson, tolfte storleken i Serafimerordens band, 1988

Vidare har tre kanslichefer vid utskott fått H.M. Konungens medalj sedan 2000.

- F.d. kanslichef Bertil Wennberg, tolfte storleken i högblått band, 2019  
För framstående insatser inom svenskt rätts- och utredningsväsende
- Kanslichef Gunilla Upmark, åttonde storleken i Serafimerordens band, 2006  
För viktiga insatser i Sveriges riksdags utskottsverksamhet
- Kanslichef Sonja Dahl, åttonde storleken i Serafimerordens band, 2001  
För betydelsefulla insatser för det svenska utbildningsväsendet



Kanslichef Tom T:son Thyblad, kammarkansliet, fick 2000 H.M. Konungens medalj i tolfte storleken i högblått band. Motiveringen var ”För betydelsefulla insatser för Riksdagen”.

Vidare kan nämnas att Bengt Törnell, som var kanslichef för kammarkansliet före Thyblad, 1996 fick Illis quorum i åttonde storleken av regeringen med motiveringen: ”Mångåriga och förtjänstfulla insatser som kyrkomötets sekreterare”. Törnell står dock med titeln f.d. kammarrättsråd i regeringens förteckning över medaljörer.

Det förekommer alltså att betydelsefulla insatser i riksdagen av andra än ledamöter uppmärksammas genom i första hand H.M. Konungens medalj. (Det finns för övrigt en anställd i Riksdagsförvaltningen som fick medalj – För berömliga gärningar, femte storleken – av regeringen 1987, året innan hon började i riksdagen, för att tillsammans med två andra personer ha förhindrat en allvarlig trafikolycka genom att stoppa en buss sedan föraren drabbats av sjukdom.)

Det förekommer också att riksdagsledamöter får H.M. Konungens medalj, och att just titeln riksdagsledamot (eller f.d.) används, t.ex.:

- F.d. riksdagsledamoten Lars Bäckström, åttonde storleken i Serafimerordens band, 2007
- Riksdagsledamoten Göran Magnusson, åttonde storleken i Serafimerordens band, 2006
- Riksdagsledamoten Claes Roxbergh, åttonde storleken i Serafimerordens band, 2006
- Riksdagsledamoten Agne Hansson, åttonde storleken i Serafimerordens band, 2005
- Riksdagsledamoten Viola Furubjelke, åttonde storleken i Serafimerordens band, 2002
- Riksdagsmannen Elver Jonsson, åttonde storleken i Serafimerordens band, 2002

## 21.7 Reglering av riksdagens medalj

Utdelandet av riksdagens medalj är i dag oreglerat. Utredningen ska överväga en reglering av när en riksdagsmedalj kan och bör delas ut samt på vilket sätt det i så fall ska ske. Utredningen ska även ta fram ett förslag till reglering. Som en bakgrund redovisas här vissa bestämmelser om talmannen, riksdagsstyrelsen och Riksdagsförvaltningen.

Av 4 kap. 2 § RF framgår att riksdagen inom sig för varje valperiod väljer en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman. Med 1974 års regeringsform fick talmannen en starkt ställning och nya viktiga funktioner (Isberg & Eliason, Grundlagarna [2019], kommentaren till 4 kap. 2 § RF). Den stärkta ställningen markerades redan med enkammerssystemets införande 1971, då talmannen ensam blev riksdagens främsta företrädare; tidigare hade det funnits två kamrar och två jämställda talmän. Talmannen har ett antal

uppgifter enligt regeringsformen och riksdagsordningen. Grundlagberedningen anförde att det yttersta ansvaret för riksdagsarbetets planläggning och bedrivande liksom tidigare borde ligga hos talmannen. Talmannen har vidare, enligt Grundlagberedningen, det främsta ansvaret för riksdagens förbindelser med andra länders parlament, och det vilar på honom att i detta och andra sammanhang att utåt representera riksdagen (SOU 1972:15 s. 251).

Talmannen eller, i hans eller hennes ställe, någon av de vice talmännen leder riksdagsarbetet (4 kap. 2 § RO). Talmannen samråder med gruppledarna om arbetet i kammaren i enlighet med bestämmelser i riksdagsordningen (4 kap. 3 § RO). Talmannen är vidare ordförande för riksdagsstyrelsen som leder Riksdagsförvaltningen och överlägger om planeringen av riksdagsarbetet (tilläggsbestämmelse 4.4.1 RO).

I 14 kap. 2 § RO anges att Riksdagsförvaltningen ska ge stöd till arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden samt bistå riksdagens ledamöter och organ med sakuppgifter för riksdagsarbetet.

I 1 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen anges att Riksdagsförvaltningen är en myndighet under riksdagen med uppgift att biträda riksdagen. Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla resurser och service för talmannens, kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet samt för riksdagsledamöterna och partikanslierna.

Enligt 8 kap. 13 § RF kan riksdagen bemyndiga riksdagens myndigheter att meddela föreskrifter som avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter. Riksdagsförvaltningen får inom sitt verksamhetsområde meddela föreskrifter (7 § 5 lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen). Riksdagsstyrelsen och riksdagsdirektören beslutar således om föreskrifter, som publiceras i en gemensam nummerserie.

## 21.8 Utredning under regeringen om offentliga belöningsystem m.m. – Förtjänstutredningen

I november 2019 gav regeringen i uppdrag åt en parlamentariskt sammansatt kommitté att göra en översyn av det offentliga belöningsystemet och de allmänna flaggdagarna samt att överväga utformningen av riksdagens anslag till hovet. En bakgrund till utredningen är ett tillkännagivande från riksdagen, på förslag av konstitutionsutskottet, om att en parlamentariskt sammansatt kommitté, så snart som möjligt efter valet 2018, ska få i uppdrag att göra en översyn av det offentliga belöningsystemet (bet. 2017/18:KU28 punkt 1).

De relevanta delarna av utredningens direktiv är följande (dir. 2019:76):

Regeringen anser att det finns ett behov av att göra en bred och samlad översyn av det offentliga belöningsystemet med inriktningen att Sverige ska få ett modernt och sammanhängande system för belöning av såväl svenska som utländska medborgare för bl.a. viktiga samhällsinsatser. En parlamentariskt sammansatt kommitté bör ges i uppdrag att göra en sådan översyn.

Översynen ska omfatta såväl ordensväsendet som medaljväsendet, inklusive regeringens och Utrikesdepartementets belöningsmedaljer,

utmärkelserna Professors namn och För nit och redlighet i rikets tjänst liksom Försvarsmaktens, Polismyndighetens och andra förvaltningsmyndigheters medaljer. I uppdraget ingår också att ta ställning till om en ny regeringsmedalj bör instiftas för särskilt berömvärda internationella insatser till förmån för dem som ingår i internationella insatser som Sverige deltar i och vilka villkor som i så fall bör gälla för tilldelning av medaljen. Översynen ska beakta de kungliga medaljerna.

Översynen ska bedrivas med den inriktningen att statsanställda inte ska tilldelas belöning på det automatiska sätt som skedde före reformen av det offentliga belöningsystemet. En annan utgångspunkt för kommittén ska vara att politiskt förtroendevalda och politiskt anställda i denna egenskap inte ska tilldelas belöning under den tid som uppdraget eller anställningen pågår. Beslut om ordensutmärkelser ska även fortsättningsvis meddelas av Kungl. Maj:ts Orden och, förutom då tilldelning sker till medlemmar i det svenska kungahuset, på förord av regeringen. När det gäller principer för tilldelning av belöningar ska kommittén väga in jämställdhets- och mångfaldsaspekter.

Vid sidan av kommitténs arbete ska företrädare för kommittén samråda med Kungl. Maj:ts Orden om ändringar i ordnarnas stadgar i syfte att ta fram stadgar för Vasaorden och Svärdsorden, anpassa stadgarna för Nordstjärneorden till att dess utmärkelser ska kunna tilldelas svenska medborgare och överväga vilka grader det ska finnas inom de befintliga ordnarna och hur ordnar ska få bäras. I samrådet ska även tillämpningen av möjligheten att dra tillbaka en ordensförläning ingå.

Det ingår inte i kommitténs uppdrag att ta ställning till den närmare regleringen kring ordnarna som följer av ordnarnas stadgar.

Kommittén ska därför

- kartlägga formerna för tilldelande av regeringens och förvaltningsmyndigheternas olika offentliga belöningar och ta ställning till om dessa bör ändras,
- undersöka möjligheterna för medborgare att nominera individer för offentlig belöning och ta ställning till om dessa möjligheter bör utvidgas,
- undersöka och redovisa vilka ändringar av ordenskungörelsen som behövs för att återuppta tilldelandet av utmärkelser inom Vasaorden och Svärdsorden och för att utmärkelser inom dessa ordnar och inom Nordstjärneorden ska kunna tilldelas svenska medborgare,
- ta ställning till om en ny belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser bör instiftas i relation till att utdelandet av utmärkelser inom Svärdsorden återupptas, och
- lämna de författningsförslag som kommittén bedömer vara motiverade.

Två andra frågor för utredningen rör de allmänna flaggdagarna samt utformningen av riksdagens anslag till hovet. Utredningen har antagit namnet Förtjänstutredningen. Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2021. 2019 års riksdagsöversyn har varit i kontakt med Förtjänstutredningen.

## 21.9 Konstitutionsutskottets ställningstaganden

I betänkande 2018/19:KU18 behandlades en kommittémotion av Allan Widman m.fl. (L) om dels inrättande av en riksdagens hedersmedalj för

internationell insats att tilldelas den som vid en internationell insats med fara för eget liv gjort en särskilt berömlig gärning, dels inrättande av en riksdagens hedersmedalj för civil insats att tilldelas den som vid en civil insats med fara för eget liv gjort en särskilt berömlig gärning.

Konstitutionsutskottet noterade att riksdagen genom tillkännagivanden till regeringen har tagit initiativ till en översyn av de offentliga belöningssystemen. Utskottet ansåg inte att det var påkallat med ett initiativ om att införa någon riksdagens hedersmedalj och avstyrkte motionsyrkandena. Liberalernas representant reserverade sig till förmån för motionen. Kammaren följde utskottet.

Också i betänkande 2014/15:KU8 avstyrkte konstitutionsutskottet ett motionsyrkande om en riksdagens hedersmedalj och ansåg att det inte var påkallat med några förändringar av de offentliga belöningssystemen. Dåvarande Folkpartiet reserverade sig. Kammaren följde utskottet. I förenklad ordning avstyrktes ett motsvarande yrkande våren 2017 (bet. 2016/17:KU29).

## 21.10 Andra parlament

I en enkät 2018 svarade 36 kamrar i europeiska parlament på frågor om deras kammare delar ut något parlamentariskt förtjänsttecken eller liknande.<sup>16</sup> 15 av kamrarna svarade nej. 6 kamrar svarade att det normalt inte var fallet men att det förekom. 11 kammare svarade att de regelbundet delade ut förtjänsttecken. De vanligaste kategorierna av mottagare var följande:

- akademiker, journalister, skribenter, kulturinstitutioner och sammanslutningar som är verksamma inom t.ex. juridik och samhällsvetenskaper
- tidigare parlamentariker
- tjänstemän vid parlamenten
- unga forskare i samhällsvetenskap
- medborgare som bidragit till utvecklingen av t.ex. parlamentarismen och skyddet av mänskliga rättigheter
- medlemmar av säkerhetsstyrkor och militära styrkor.

Parlamenten i Danmark och Norge delar enligt svaren inte ut några hedersbetygelser eller förtjänsttecken. När någon har varit ledamot av danska folketinget i tio år rekommenderar talmannen honom eller henne för Dannebrogorden, men det är drottningen och inte folketinget som delar ut den.

I Finlands riksdag, Eduskunta, har det funnits en idé att riksdagen skulle dela ut ett pris eller en hedersbetygelse för framstående insatser för det parlamentariska systemets bästa.<sup>17</sup> Idén om ett sådant pris väcktes bland riksdagsledningen i samband med firandet av 150 år av representativt folkvälde i Finland 2013. En tjänstemannaberedning av ärendet inleddes, men efter en tid visade det sig att förslaget inte hade tillräckligt stöd i riksdagen och

<sup>16</sup> ECPD Request no. 3670 Distinctions/Decorations/Honours granted by Parliaments, 2018. Liknande enkäter från ECPD år 2003 (no 158) och 2013 (no 2319) ger samma bild.

<sup>17</sup> Uppgifterna kommer från tjänstemän i Eduskunta.

beredningen av ärendet lades ned. Initiativet rann så att säga ut i sanden, som tjänstemän i Finlands riksdag beskriver det.

Kansli Kommissionen leder den finska riksdagens förvaltning. Till kansli Kommissionen hör talmannen och de vice talmännen samt fyra ledamöter som företräder de största riksdagsgrupperna. Enligt kansli Kommissionens beslut tilldelas riksdagsledamöter och riksdagens personal riksdagsmedaljen och bemärkelsedagsgåvor enligt följande:

#### **Riksdagsmedaljen i Eduskunta**

Riksdagsmedaljen som utformats av skulptören Hannu Sirén delas ut till riksdagsledamöterna vid utgången av den första valperioden eller vid utgången av den pågående valperioden, om riksdagsledamöten inte tidigare har fått medalj. Även tjänstemän som tjänstgjort 15 år inom riksdagsförvaltningen beviljas riksdagsmedaljen.

#### **Bemärkelsedagsgåvor i Eduskunta**

Vid riksdagsledamöternas 50-, 60- och 70-årsdagar ges som gåva en ljustake av silver och blyglas som designats av arkitekt Ola Laiho. Personalens gåvoalternativ på 50-årsdagen är sex silverskedar eller ett grafikblad med riksdagstema ritat av grafikern Elina Luukanen. När personen fyller 60 år kan han eller hon välja antingen ett grafikblad av Luukanen eller en kombination av tårtspadar och kaffeskedar.

#### *Sammanfattning av andra parlament*

Sammanfattningsvis kan det sägas att i ungefär hälften av parlamenten delas det inte ut några förtjänsttecken. I övriga parlament delas det ut hedersbetygelser för berömvärda insatser i olika samhällsfärer, och ibland för berömvärda insatser för parlamentet. Det finns inga specifika uppgifter om minnesgåvor till ledamöter som lämnar parlamentet, men det kan nämnas att i Europaparlamentet avtackas avgående ledamöter med en medalj. I Luxemburg kan en ledamot som har suttit i minst fyra år få titeln "Honorary Deputy". En ledamot som varit talman i minst ett år kan få titeln "Honorary President of the Chambre des Députés".

Som alltid med internationella jämförelser av detta slag ska uppgifterna inte tas alltför bokstavligt utan ses som en beskrivning med breda penseldrag.

## 21.11 Överväganden

Riksdagen bör ha en förtjänstmedalj för att uppmärksamma och tacka ledamöter för deras insatser. Det finns även skäl för att riksdagen ska kunna uppmärksamma andra personers insatser för riksdagen. Talmannen bör således kunna dela ut riksdagens medalj till både ledamöter och andra. I det följande behandlas följande frågor:

- Medalj till ledamöter
- Medalj till andra än riksdagsledamöter
- Reglering av riksdagens medalj.

### 21.11.1 Medalj till ledamöter

Att vara ledamot av Sveriges riksdag är det viktigaste förtroendeuppdrag man kan ha i Sverige. Det är rimligt att den som lämnar riksdagen efter förrättat värv uppmärksammas med en riksdagens medalj, om det inte finns starka skäl för att ledamoten inte bör få en medalj.

Skatteverkets besked är att en person måste ha varit ledamot i minst sex år för att en gåva som Skatteverket ser som en minnesgåva ska vara skattefri för mottagaren. Om man vill att en minnesgåva som ges efter kortare tid än sex år säkert ska vara skattefri bör gåvan således vara i stort sett utan värde; Skatteverket har exemplifierat med en blombukett. På förfrågan har företrädare för Skatteverket meddelat att ett diplom i en ordinär ram inte kan anses ha något marknadsvärde och därför är en skattefri gåva. Detta innebär att en ledamot kan få ett diplom eller liknande med talmannens underskrift efter en valperiod utan att detta ska tas upp till beskattning. En ledamot som lämnar riksdagen efter kortare tid än sex år bör få ett diplom från talmannen och en riksdagsnål, om det inte finns synnerliga skäl för att sådana minnesgåvor inte bör delas ut. Ett sådant skäl kan vara att ledamoten inte har deltagit i riksdagsarbetet, och har blivit föremål för arvodesavdrag enligt vad som föreslås i avsnitt 10 i detta betänkande.

Även ledamöter som lämnar riksdagen efter minst sex år bör få diplom och en riksdagsnål, men också mer erkänsla än så. Talmannen bör således med en riksdagens medalj kunna uppmärksamma och tacka ledamöter som lämnar riksdagen efter att ha tjänstgjort minst sex år. En ledamot med än tyngre meriter bör kunna få en medalj av högre valör.

H.M. Konungens medalj kan tilldelas i femte, åttonde och tolfte storleken och finns i åtta olika utföranden beroende bl.a. på vilket band den ska bäras i. De medaljer som delas ut av regeringen finns också i flera storlekar. Riksdagens medalj har för närvarande diametern 31 millimeter, vilket är åttonde storleken enligt nutida användning. Den storleken bör användas även fortsättningsvis och tilldelas de ledamöter som har suttit sex år men inte tolv år och inte haft något tyngre uppdrag i minst fyra år.

Den större storleken bör vara tolfte storleken, och medaljer i den storleken bör delas ut till ledamöter som har tjänstgjort i riksdagen en längre tid eller har haft ett tyngre uppdrag i riksdagen.

En första grund för att få den finare utmärkelsen bör således vara att en ledamot har tjänstgjort en längre tid. En ledamot som har suttit i tolv år, dvs. tre valperioder (om inte extra val hållits), ska kunna få den större medaljen. Vidare är det rimligt att tyngre uppdrag kan premieras. Ofta har ledamöter som har haft tyngre uppdrag suttit i riksdagen flera valperioder, men det kan förekomma t.ex. att en ledamot har haft ett tyngre uppdrag sin andra och

avslutande valperiod. Det kan då vara rimligt att detta uppmärksammas med en medalj av den större storleken även om ledamoten inte har suttit i tolv år. De uppdrag som bör ligga till grund för bedömningen av om en medalj av den större storleken bör delas ut är gruppleddare, ordförande i utskott eller EUnämnden, talman eller vice talman. En ledamot som har haft ett sådant uppdrag i fyra år, dvs. motsvarande en valperiod utan extra val, bör få riksdagens medalj i den större storleken. Om en ledamot t.ex. har haft två tyngre uppdrag under sammanlagt fyra år, t.ex. först gruppleddare i två år och sedan utskottsordförande i två år, bör det uppmärksammas med medalj i tolfte storleken. Däremot räcker det inte att ha varit gruppleddare och utskottsordförande samtidigt i två år för att tilldelas medalj i tolfte storleken. Om ledamoten t.ex. varit gruppleddare i ett år under en tidigare tjänstgöringsperiod ska det året inte räknas in om en ledamot belönas under en senare tjänstgöringsperiod.

Utgångspunkten är att medaljen lämnas för en sammanhängande tid som ledamot, inte minst av praktiska skäl. Om en ledamot som fått riksdagens medalj i åttonde storleken sedan återkommer som ledamot och under denna andra period som ledamot har tjänstgjort i minst tolv år eller haft ett tyngre riksdagsuppdrag i minst fyra år (under 6–11 års tjänstgöring) får ledamoten medaljen i tolfte storleken. Det kan också förekomma att en ledamot får medaljen i tolfte storleken efter att ha uppfyllt kraven för att få den storleken, och efter att ha återkommit till riksdagen får medaljen i åttonde storleken. Ledamoten får behålla den tidigare medaljen, dvs. ledamoten kommer att ha riksdagens medalj i två storlekar.

I stället för att en ledamot tilldelas riksdagens medalj i samma storlek mer än en gång tilldelas en ledamot i ett sådant fall en romersk siffra (II för andra gången medaljen i den storleken skulle ha tilldelats ledamoten) i silver att fästa på medaljens band. En ledamot kan alltså få riksdagens medalj i respektive storlek endast en gång.

Det bör som för närvarande vara talmannen som beslutar om att tilldela en ledamot en medalj. Den reglering som skisseras nedan kommer att ge talmannen ett tydligt författningsstöd för beslut om tilldelning och normalt kommer besluten att kunna fattas förhållandevis enkelt. Det kan dock finnas särskilda skäl att en ledamot bör tilldelas en medalj även om tidsgränserna inte riktigt har uppnåtts. Talmannen bör ges möjlighet att t.ex. kunna besluta att tilldela en ledamot som har tjänstgjort i nästan tolv år och som i nästan fyra år haft ett tyngre uppdrag en medalj, om det finns särskilda skäl. Ett skäl kan vara att det rör sig om enstaka dagar innan en tidsgräns uppnåtts, t.ex. därför att valet av ordförande i ett utskott har skett senare än normalt. Ett annat skäl kan vara att en ledamot av ett allvarligt och ömmande skäl av privat natur, t.ex. allvarlig sjukdom, tvingas lämna sitt uppdrag enstaka månader innan en tidsgräns uppnåtts, eller att ledamoten avlider enstaka månader innan en tidsgräns uppnåtts. Medaljen får när det gäller riksdagsledamöter delas ut postumt.

Det förekommer att en ledamot väljs in i riksdagen och genast begär tjänstledighet för att tjänstgöra som statssekreterare eller att ledamoten utses till statsråd och således inte tjänstgör som ledamot. Det finns också ett exempel

på att en ledamot genast begärt tjänstledighet till följd av en pågående tvist med Skatteverket. I sammanhanget kan nämnas att talmannen enligt promemorian Talmannens beslut och överenskommelser med gruppledarna (2020-07-09) kommer att tillstyrka begäran om ledighet för enskild angelägenhet i enlighet med tidigare praxis om ledamöter som är föremål för brottsutredning. Överenskommelsen utvidgades vid ett gruppleadmöte den 19 februari 2020 till att gälla ledamöter som är föremål för brottsutredning eller annan utredning som bedrivs av en myndighet och som allvarligt kan påverka förtroendet för ledamoten. Tid under vilken sådan tjänstledighet pågår ska inte räknas in i de tidsgränser som nämns ovan. Tilläggas kan att det kan förekomma att en person varit invald i riksdagen under en eller flera mandatperioder men aldrig tjänstgjort aktivt, till följd av tjänstledigheter av dessa olika slag. En sådan person kommer förstås inte i fråga för medalj, men bör heller inte tilldelas diplom eller riksdagsnål. Om personen formellt har tjänstgjort enstaka dagar när ansökan om tjänstledighet handlagts förändrar inte det bedömningen.

Det kan vidare påpekas att medaljören ska ha äganderätt till medaljen. Den ska alltså inte lämnas tillbaka vid dödsfall. Däremot bör det framgå av regleringen att medaljen endast får bäras av den person som tilldelats den. Om någon ärvt eller på annat sätt förvärvat en riksdagsmedalj får personen inte bära den.

Det kan finnas synnerliga skäl för talmannen att besluta att en ledamot inte ska tilldelas en medalj. Ett sådant synnerligt skäl kan vara att en ledamot har blivit dömd och skild från uppdraget som riksdagsledamot eller att en ledamot har avgått på grund av misstanke om brott som vederbörande sedermera döms för och som hade kunnat medföra att domstolen hade kunnat skilja personen från riksdagsuppdraget. Mot bakgrund av utredningens överväganden om arvodesavdrag bör den tid som en ledamot inte har deltagit i riksdagsarbetet inte ingå i bedömningen av om en ledamot ska få en medalj. Om en ledamot fått sådant arvodesavdrag under en lång tid, som en utgångspunkt mer än ett år, och sedan återupptar sin aktiva tjänstgöring, kan det vara rimligt att i detta sammanhang likställa detta med att ledamoten har lämnat riksdagen och sedan återkommit. I så fall skulle det t.ex. krävas att ledamoten tjänstgjort en sammanhängande tid av minst sex år antingen före eller efter perioden med arvodesavdrag för att tilldelas en medalj.

Det förekommer även andra fall när en ledamot lämnat sitt riksdagsuppdrag i förtid efter att ha gjort sig skyldig till olika typer av förtroendskadligt agerande. Också i sådana situationer kan det vara motiverat att överväga om ledamoten bör tilldelas medalj och/eller diplom och riksdagsnål eller inte, oavsett om agerandet varit brottsligt eller inte. En utgångspunkt är då att medalj, diplom och riksdagsnål syftar till att tacka en ledamot för viktiga samhällsinsatser. Om ledamotens förtroendskadliga agerande överskuggar det arbete vederbörande utfört för riksdagen kan det anföras dels att ledamoten faktiskt inte förtjänar att få en förtjänstmedalj, diplom och riksdagsnål, dels att det kan skada riksdagens anseende om ledamoten belönas på detta sätt.



Det kommer att vara naturligt att talmannen samråder med gruppledarna i tveksamma fall, men samrådet behöver inte regleras; det kan finnas uppenbara fall där talmannen kan fatta beslut utan samråd.

Det bör framhållas att det faktum att en ledamot får riksdagens medalj efter förrättat värv inte bör påverka ledamotens möjligheter att få andra utmärkelser. Riksdagens medalj ersätter alltså inte någon annan utmärkelse.

### **21.11.2 Medalj till andra än riksdagsledamöter**

2019 års riksdagsöversyn ska även överväga om en riksdagsmedalj ska kunna tilldelas andra än riksdagsledamöter om det finns särskilda eller synnerliga skäl. I sammanhanget ska påminnas om att regeringens pågående utredning om offentliga belöningssystem ska göra en bred och samlad översyn av det offentliga belöningssystemet med inriktningen att Sverige ska få ett modernt och sammanhängande system för belöning av såväl svenska som utländska medborgare för bl.a. viktiga samhällsinsatser. Den utredningen ska enligt direktiven vara klar senast den 15 juni 2021.

Det finns skäl för att skapa möjlighet till en ordning där talmannen kan dela ut riksdagens medalj till andra än ledamöter. Med en sådan ordning skulle talmannen kunna uppmärksamma värdefulla insatser för riksdagen och ge medaljen som ett tecken på erkänsla från riksdagen. Medaljen skulle endast delas ut till en person som har gjort riksdagen stora tjänster utöver vad som kan förväntas. Det ska inte handla om att belöna enbart lång och trogen tjänst. Medaljen kan även delas ut till utländska medborgare som gjort stora insatser för riksdagen, t.ex. en ambassadör som på ett särskilt aktivt och förtjänstfullt sätt främjat kontakterna mellan riksdagen och det egna parlamentet.

Om Förtjänstutredningen kommer fram till att talmannen bör kunna nominera personer till utmärkelser inom ordensväsendet bör en utgångspunkt vara att personer som gjort riksdagen synnerligen stora tjänster föreslås få en sådan utmärkelse. Skulle en person – mot förmodan – i något fall inte tilldelas en ordensutmärkelse, trots talmannens nominering, bör personen i stället kunna tilldelas riksdagens medalj. Eftersom det då handlar om en person som gjort riksdagen synnerligen stora tjänster bör det bli fråga om riksdagens medalj i tolfte storleken.

En person som gjort riksdagen särskilda, men inte synnerliga, tjänster bör kunna tilldelas riksdagens medalj i åttonde storleken.

Både särskilda och synnerliga tjänster kan utföras antingen genom en enda mycket framstående insats eller genom framstående insatser under en längre tidsperiod.

Synnerliga insatser skulle t.ex. kunna handla om en mycket framstående forskargärning som bidragit till omfattande ny kunskap om riksdagen, antingen genom ett enda storverk eller genom en lång följd av publikationer. Det skulle också kunna handla om att någon genom ett rådigt ingripande räddat mycket stora värden för riksdagen vid t.ex. en naturkatastrof eller eldsvåda. Det kan i sammanhanget noteras att enskilda riksdagsanställda har fått H.M.

Konungens medalj och det kan alltså bli aktuellt att talmannen nominerar synnerligen förtjänta riksdagsanställda till en konungens utmärkelse.

Särskilda insatser skulle kunna handla om forskningsinsatser eller räddningsinsatser av mycket betydelsefullt slag, dock inte av sådant slag att de är att bedöma som synnerligen värdefulla. Särskilda insatser skulle också kunna handla om att en anställd inom riksdagen utfört en enstaka, mycket betydelsefull arbetsuppgift på ett utomordentligt sätt eller under en lång tidsperiod utfört sina uppgifter på det beskrivna sättet.

2019 års riksdagsöversyn föreslår att det i riksdagsordningen anges att talmannen får dela ut riksdagens medalj till både ledamöter som lämnar riksdagen och andra personer som har gjort insatser av stor betydelse för riksdagen.

### 21.11.3 Reglering av riksdagens medalj

För närvarande finns det ingen reglering i lag eller annan författning av riksdagens medalj. En fördel med en reglering är att det blir tydligt vad som gäller och att det finns ett tydligt förfarande om man någon gång skulle vilja ändra på ordningen. Det gäller för en medalj både till ledamöter och till andra. För att ge regleringen stadga och beständighet bör det finnas stöd i riksdagsordningen. I riksdagsordningen bör det således föreskrivas att talmannen får dela ut en medalj till ledamöter som lämnar riksdagen och till andra än ledamöter. Eftersom medaljen i allt väsentligt kommer att tilldelas dem som har varit riksdagsledamöter kan en ny bestämmelse om detta föras in i 5 kap. RO där det finns bestämmelser om uppdraget som riksdagsledamot.

En sådan bestämmelse ger ett tydligt författningsstöd för att dela ut medaljer. Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla resurser och service för bl.a. talmannens verksamhet. Genom att talmannen i riksdagsordningen ges en rätt att dela ut en riksdagens medalj kommer det att ingå i Riksdagsförvaltningens uppgifter att stödja talmannen i denna verksamhet.

Riksdagsförvaltningen får inom sitt verksamhetsområde meddela föreskrifter. Med stöd av bestämmelsen i riksdagsordningen om talmannens möjlighet att dela ut en riksdagens medalj kan riksdagsstyrelsen besluta om en föreskrift med närmare innehåll. Ett utkast till en sådan föreskrift lämnas nedan. Medaljen ges samma utformning som den medalj som sedan 2010 tilldelats ledamöter som lämnar riksdagen efter en valperiod. Även ordningen med diplom och riksdagsnål bör regleras i föreskriften. Riksdagens medalj till andra än ledamöter bör också omnämnas i föreskriften.

Kutymen är att medalj i åttonde storleken bärs på bröstet med band av herrar respektive med rosett av damer. Medalj i tolfte storleken bärs om halsen av herrar respektive som stor bandrosett av damer. Riksdagens medalj bör inte avvika från denna ordning. Om ett resultat av Förtjänstutredningens arbete blir att en annan ordning bör tillämpas i det offentliga belöningssystemet bör föreskriften ändras i enlighet med den nya ordningen.

### *Förslag till föreskrift*

Riksdagsstyrelsens föreskrift om riksdagens medalj

#### 1 § Föreskriftens innehåll och tillämpningsområde

I denna föreskrift finns bestämmelser om riksdagens medalj och andra avgångsgåvor till riksdagens ledamöter. I 5 kap. 8 § riksdagsordningen finns bestämmelser om riksdagens medalj.

#### 2 § Grund för tilldelning

En ledamot som lämnar riksdagen får ett diplom och en guldfärgad riksdagsnål av talmannen.

Riksdagens medalj i åttonde storleken tilldelas en ledamot som lämnar riksdagen efter minst sex års tjänstgöring i följd. Medaljen i tolfte storleken tilldelas en ledamot som lämnar riksdagen efter minst tolv års tjänstgöring i följd. Medalj i tolfte storleken tilldelas också en ledamot som tjänstgjort minst sex år i följd men inte tolv år, och som under minst fyra år av denna tid varit gruppleddare, utskottsordförande, talman eller vice talman.

I stället för att en ledamot tilldelas riksdagens medalj i samma storlek mer än en gång tilldelas en ledamot i ett sådant fall en romersk siffra (II för andra gången medaljen i den storleken skulle ha tilldelats ledamoten) i silver att fästa på medaljens band.

Riksdagens medalj kan tilldelas andra än ledamöter som har gjort särskilt eller synnerligen förtjänstfulla insatser för riksdagen. Medaljen i åttonde storleken tilldelas för särskilt förtjänstfulla insatser. Medaljen i tolfte storleken tilldelas för synnerligen förtjänstfulla insatser.

#### 3 § Utformning av riksdagens medalj

Medaljen tillverkas i förgyllt, kontrollerat silver, i åttonde (31 mm) och tolfte (43 mm) storleken.

Åtsidan upptar Tre Kronor i relief liggande på skraffering med horisontella linjer. Runt detta finns symboler och linjer i relief.

Frånsidan upptar upptill "RIKSDAGSLEDAMOT" i relief samt därunder namn och årtal på två rader. Frånsidan på en medalj som tilldelas någon annan än en riksdagsledamot upptar "FÖR INSATSER FÖR RIKSDAGEN" i relief samt därunder namn.

Medalj i åttonde storleken bärs på bröstet med band (herrar) eller rosett (damer).

Medalj i tolfte storleken bärs om halsen (herrar) eller som stor bandrosett (damer).

Bandet är blått med två gula ränder i mitten och en gul rand i varje kant.

#### 4 § Beslut om tilldelning

Talmannen beslutar om tilldelning. Talmannen får besluta att en ledamot ska tilldelas en medalj även om grunderna inte fullt ut är uppfyllda, om det finns

särskilda skäl. Om det finns synnerliga skäl får talmannen besluta att ett diplom, en riksdagsnål eller en medalj till en ledamot inte ska delas ut trots att ledamoten har uppnått grunderna för tilldelning enligt 2 §.

5 § Rätt att bära utmärkelse

Medaljen och riksdagsnålen får endast bäras av den som har tilldelats dem.

---

Denna föreskrift träder i kraft den 1 januari 2022.

Förslagen i detta avsnitt föranleder en ny bestämmelse 5 kap. 8 § i riksdagsordningen.

## 22 Konsekvenser av kommitténs förslag

I det följande redovisas konsekvenser av kommitténs förslag. Huvuddelen av förslagen innebär inga eller endast begränsade konsekvenser.

### **Budgetfrågor – budgetpropositionens lämnande och provisorisk budget (avsnitt 6)**

Förslaget om när budgetpropositionen senast ska lämnas påverkar den tid som kommer att stå till regeringens respektive riksdagens förfogande för budgetarbetet. Sammantaget kan detta leda till att riksdagens beslut om statens budget blir mer genomarbetade.

Förslaget om att det ska anges i budgetlagen att regeringen under vissa förutsättningar får vidta åtgärder för att den senaste beslutade budgeten med de ändringar som följer av andra beslut av riksdagen ska gälla till dess att riksdagen beslutar om anslag bidrar till att skapa goda förutsättningar för att statens verksamhet ska kunna fortgå relativt opåverkad även om riksdagen inte har beslutat om statens budget.

### **De vice talmännen som vice ordförande i krigsdelegationen (avsnitt 7)**

Ingen ändring föreslås.

### **Tystnadsplikt i krigsdelegationens verksamhet (avsnitt 8)**

Förslaget innebär att det blir möjligt att besluta om tystnadsplikt i krigsdelegationens förberedande verksamhet. Förslaget har endast marginella konsekvenser.

### **Partilösa ledamöters platser i utskotten (avsnitt 9)**

Förslaget innebär att en riksdagsledamot som lämnar sin partigrupp därmed också lämnar sina uppdrag i utskott och andra riksdagsorgan som ledamoten valts till av kammaren i kraft av sin partitillhörighet. Förslaget har endast marginella konsekvenser.

### **Åtgärder mot ledamöter som inte deltar i riksdagsarbetet (avsnitt 10)**

Förslaget innebär att en ledamot som inte deltar i voteringar i viss utsträckning kan återkrävas på arvudet för viss tid. Förslaget innebär att samtliga ledamöters närvaro vid voteringstillfällena under varje kvartal måste kartläggas. De uppgifter om närvaro vid voteringstillfällena som behövs finns för närvarande

inte sammanställda. En förstudie för att analysera de alternativa tekniska förutsättningarna krävs för att kunna bedöma tids- och resursåtgång. En sådan förstudie bör kunna genomföras på en månad, med förstudieledare och deltagare från Riksdagsförvaltningens centralkansli och it-avdelning och eventuellt också kommunikationsavdelning. Detta kan uppskattningsvis kräva motsvarande en–två heltidstjänster (som fördelas på deltagarna i förstudien) under en månad. Förstudien kommer att visa hur lång tid det tar att skapa systemet. Vid skapandet av systemet behövs tid, troligen minst cirka tre månader, för kravställning, design, utveckling och test samt genomförandet. En sammanfattande bedömning är att det krävs motsvarande två heltidstjänster under fyra–fem månader för att skapa ett robust system som tar fram tillförlitliga uppgifter. It-lösningens slutliga utformning påverkar i sin tur vilka löpande arbetsinsatser som krävs på centralkansliet. Uppföljningen av de ledamöter som har hög frånvaro utan giltigt skäl kräver arbetsinsatser.

### **Val av talman och vice talmän (avsnitt 11)**

Ingen ändring föreslås.

### **Val av utskott – tidpunkt och förfarande (avsnitt 12)**

Ingen ändring föreslås.

### **Val av riksdagens råd för Riksrevisionen (avsnitt 13)**

Förslaget innebär att kammarens val av riksdagens råd för Riksrevisionen kan genomföras på kortare tid.

### **Yttranderätten i debatter som inte gäller ärenden (avsnitt 14)**

Förslaget bekräftar praxis.

### **Förslaget till ny statsminister på föredragningslistan (avsnitt 15)**

Förslaget förtydligar att det endast är vid prövningen av förslaget till ny statsminister som förslaget måste tas upp som första punkt på kammarens föredragningslista. Därmed klargörs att talmannens förslag kan anmälas för kammaren även om frågan inte varit med på föredragningslistan för den dagen. Således finns det utrymme för mer flexibilitet än om frågan hade behövt vara med på föredragningslistan.

**Formuleringen i regeringsformen respektive riksdagsordningen av tidsgränsen för att pröva talmannens förslag till ny statsminister (avsnitt 16)**

Ingen ändring föreslås.

**Talmannens samråd inför beslut om planeringen av kammararbetet (avsnitt 17)**

Förslaget innebär att processen för beslut i vissa frågor som rör kammarens verksamhet förenklas.

**Beslutsordningen för tecknande av kollektivavtal och stridsåtgärder (avsnitt 18)**

Förslaget innebär att processen för beslut om vissa förhandlingsfrågor förenklas.

**Riksdagsstyrelsens inhämtande av yttrande från Lagrådet (avsnitt 19)**

Förslaget innebär att riksdagen bör kunna få mer genomarbetade förslag. Arbetsbördan för Lagrådet påverkas i princip inte eftersom de förslag som riksdagsstyrelsen kan komma att inhämta yttranden över annars skulle remitteras av konstitutionsutskottet. Det kan dock inträffa att konstitutionsutskottet under sin beredning av ett förslag från riksdagsstyrelsen, som Lagrådet har yttrat sig över, finner skäl att föreslå ytterligare lagändringar som kräver att utskottet inhämtar ett yttrande från Lagrådet. Detta innebär dock endast en marginell förändring.

**Ordförandekonferensens roll och sammansättning (avsnitt 20)**

Förslaget innebär en tydligare reglering av ordförandekonferensen, men förändringens konsekvenser är begränsade.

**Riksdagens medalj (avsnitt 21)**

Förslaget innebär å ena sidan att färre medaljer än i dag kan komma att delas ut eftersom en längre tid som ledamot krävs för att få medalj, å andra sidan kommer medaljen att delas ut i ytterligare en storlek (och till andra än ledamöter). Sammantaget bedöms kostnaderna inte öka.

Kutyman är att medalj i åttonde storleken bärs på bröstet med band av herrar respektive med rosett av damer. Medalj i tolfte storleken bärs om halsen av herrar respektive som stor bandrosett av damer. Riksdagens medalj bör inte avvika från denna ordning. Om arbetet i Förtjänstutredningen, som tillsatts av regeringen, leder till att en annan ordning tillämpas i det offentliga

belöningssystemet bör riksdagsstyrelsens kommande föreskrift ändras i enlighet med den nya ordningen.



## 23 Författningskommentar

### 23.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

#### **8 kap. 21 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 19.9.

#### **Ikraftträdande**

Beslut om ändring i regeringsformen fattas före och efter val till riksdagen. Bestämmelsen bör således träda i kraft den 1 januari 2023.

## 23.2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

### **Tilläggsbestämmelse 3.8.1**

Förslaget behandlas i avsnitt 17.4.

### **4 kap. 5 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 20.6.

### **Tilläggsbestämmelse 4.5.1**

Förslaget behandlas i avsnitt 20.6.

### **Tilläggsbestämmelse 4.5.2 (ny bestämmelse)**

Förslaget behandlas i avsnitt 20.6.

### **5 kap. 2 §**

I bestämmelsen anges att ytterligare bestämmelser om arvode och ekonomiska villkor samt om återkrav och jämkning av arvode och andra ersättningar för ledamöter och ersättare finns i lag.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

### **5 kap. 8 § (ny bestämmelse)**

Förslaget behandlas i avsnitt 21.11.

### **Tilläggsbestämmelse 6.2.1**

Förslaget behandlas i avsnitt 17.4.

### **Tilläggsbestämmelse 6.13.1**

Förslaget behandlas i avsnitt 15.5.

### **6 kap. 23 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 14.4.

### **Tilläggsbestämmelse 9.5.1**

Förslaget behandlas i avsnitt 6.7.

**9 kap. 17 a § (ny bestämmelse)**

Förslaget behandlas i avsnitt 19.9.

**9 kap. 17 b § (ny bestämmelse)**

Förslaget behandlas i avsnitt 19.9.

**12 kap. 13 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.

**Tilläggsbestämmelse 12.13.1 (ny bestämmelse)**

I bestämmelsen finns en uppräknning av de organ och delegationer som en ledamot automatiskt frånträder om han eller hon lämnar sin partigrupp. Först nämns utskotten och EU-nämnden, därefter övriga i bokstavsordning.

En ledamots uppdrag i utskott upphör om han eller hon lämnar sin partigrupp. Det gäller både för de utskott som anges i 7.2.1 RO och för de övriga utskott som riksdagen kan välja (7 kap. 2 § andra stycket). Om ledamoten har ett uppdrag i ett sammansatt utskott (7 kap. 7 § RO) upphör även det uppdraget eftersom han eller hon inte längre är ledamot i något av de utskott som har beslutat att gemensamt bereda ett ärende.

Bestämmelsen omfattar också uppdrag som ledamot i konvent för fördragsändringar inom Europeiska unionen (13 kap. 22 § RO). Valet av dessa ledamöter ska ske enligt de allmänna regler för val som finns i riksdagsordningen vara proportionellt och normalt ske med gemensam lista (framst. 2008/09:RS4 s. 55 f., bet. 2009/10:KU2 s. 17 f.).

Förslaget behandlas i avsnitt 9.7.

**Tilläggsbestämmelse 13.8.1**

Förslaget behandlas i avsnitt 13.4.

**Tilläggsbestämmelse 13.11.2**

Förslaget behandlas i avsnitt 8.7.

**13 kap. 15 §**

Ordföranden i Riksdagens arvodesnämnd och hans eller hennes ersättare ska vara eller ha varit ordinarie domare. Bestämmelsen är utformad i enlighet med 13 kap. 14 a § om Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångsrestriktioner.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

### **Ikraftträdande**

Den nya paragrafen 9 kap. 17 b § är kopplad till förslaget om ändring i regeringsformen och bör således träda i kraft samtidigt som ändringen i regeringsformen, dvs. den 1 januari 2023. Den nya paragrafen 9 kap. 17 a § om beredningskrav är inte kopplad till inhämtande av yttrande från Lagrådet utan kan träda i kraft utan att regeringsformen ändras och kan i likhet med övriga ändringar av riksdagsordningen (utom 5 kap. 8 §) träda i kraft den 1 januari 2022.

När den nya paragrafen 5 kap. 8 § om riksdagens medalj har trätt i kraft kan riksdagsstyrelsen förväntas utfärda en föreskrift om medaljen. Genom att bestämmelsen träder i kraft den 1 december 2021 kan riksdagsstyrelsen besluta om en föreskrift vid ett sammanträde i december 2021.

Övriga ändringar i riksdagsordningen bör träda i kraft den 1 januari 2022. Därmed är de nya reglerna i kraft när riksdagen återsamlas efter årsskiftet 2021/22.

### 23.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:333) om Lagrådet

#### **19 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 19.9.

#### **Ikraftträdande**

Ändringen är kopplad till förslaget om ändring i regeringsformen och bör således träda i kraft samtidigt som ändringen i regeringsformen, dvs. den 1 januari 2023.

## 23.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### **41 kap. 2 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 8.7.

### **Ikraftträdande**

Ändringen är kopplad till förslaget om ändring i tilläggsbestämmelse 13.11.2 i riksdagsordningen och bör således träda i kraft samtidigt som den ändringen, dvs. den 1 januari 2022.

## 23.5 Förslag till lag om ändring i budgetlagen (2011:203)

### **11 kap. 1 och 2 §§**

Förslaget behandlas i avsnitt 6.7.

### **Ikraftträdande**

Förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2022.

## 23.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen

### **2, 10 och 22 §§**

Förslaget behandlas i avsnitt 18.5.

### **Ikraftträdande**

Förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2022.



## 23.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:883) med instruktion för Riksdagens arvodesnämnd

### 1 §

Det ska vara Riksdagens arvodesnämnd som beslutar om återkrav av arvodet.

I gällande lydelse av punkt 5 har ordet ”besluta” fallit bort vid en tidigare ändring (SFS 2016:1115), och förs nu tillbaks.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

### 11 §

Riksdagens arvodesnämnd ska genast underrätta Riksdagsförvaltningen och Statens tjänstepensionsverk om beslut som innebär återkrav av arvode.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

### **Ikraftträdande**

Förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2022.

## 23.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter

### 3 kap. 11 § (ny bestämmelse)

Av bestämmelsen följer att kriteriet för att avgöra om en ledamot har deltagit i riksdagsarbetet eller inte är närvaro vid voteringstillfällen. Varje ny valperiod innebär att frånvaron bedöms från valperiodens början, dvs. hög ogiltig frånvaro från en tidigare valperiod kommer inte att ingå i bedömningen.

Normalt är det ett voteringstillfälle under en dag, ofta på onsdagar och torsdagar. Det förekommer att det är mer än ett voteringstillfälle under en dag, t.ex. kl. 12 och kl. 16. Också då ska närvaron per voteringstillfälle räknas.

De kvartal som avses är perioderna januari—mars, april—juni samt oktober—december. Under perioden juli—september är det normalt ingen eller bara någon enstaka votering.

Hela arvudet för den aktuella perioden, dvs. ett eller flera kvartal, ska återkrävas. Det gäller även tilläggsarvoden enligt 3 kap. 2–4 §§ dvs. för uppdrag som vice talman, ordförande eller vice ordförande i utskott och i EU-nämnden.

Med partiledare och språkrör inbegrips vikarierande partiledare och språkrör.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

### 3 kap. 12 § (ny bestämmelse)

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

### 3 kap. 13 § (ny bestämmelse)

Med partiledare och språkrör inbegrips vikarierande partiledare och språkrör.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

### 3 kap. 14 § (ny bestämmelse)

Det är endast talmannen som kan anmäla en ledamot till arvodesnämnden. Nämnden kan inte ta upp ett ärende på eget initiativ.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

### 3 kap. 15 § (ny bestämmelse)

I bestämmelsen finns regler om tidsgränser för anmälan. Anmälan bör göras så fort som möjligt men senast inom sex månader efter utgången av det kvartal för vilket återkrav föreslås. Efter att tidsgränsen löpt ut kan inte frågor om återbetalning aktualiseras för en period som ligger sex månader eller längre bakåt i tiden.

Arvodesnämnden bör fatta beslut så fort som möjligt. För att tydliggöra att alla berörda kommer att få yttra sig finns en kommuniceringsregel. Det följer av förvaltningslagen att ledamoten måste få yttra sig, men i fråga om parti-grupperna finns det skäl att klarlägga detta. Eftersom partigrupperna nämns i denna bestämmelse är det rimligt att också ledamoten nämns.

### **3 kap. 16 § (ny bestämmelse)**

I bestämmelsen finns regler om krav på återbetalning och ränta. Bestämmelsen är utformad med ledning av gällande regler i ersättningslagen om återkrav och ränta på ekonomiskt omställningsstöd och inkomstgarantin. Finns det särskilda skäl får återkravet och kravet på ränta, helt eller delvis, efterges. För att undvika orimliga konsekvenser, om exempelvis den berörda ledamoten drabbats av en svår sjukdom eller av annan anledning har en nedsatt betalningsförmåga, bör det finnas en möjlighet till eftergift av hela eller delar av återbetalningsskyldigheten (jfr förs. 2001/02:RS3 s. 23). Det bör, i likhet med andra beslut om eftergift, vara arvodesnämnden som beslutar om detta.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

### **9 kap. 4 §**

Vid beräkning av underlaget för pensionsrätten ska arvode som har återkrävts räknas bort.

Det bör påpekas att sjukpensionens och efterlevandepensionens storlek inte påverkas av om arvodet för den månad när arbetsförmågan blev helt eller delvis nedsatt har återkrävts.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

### **12 kap. 5 §**

Det krävs minst tre hela års sammanhängande tid i riksdagen för att en ledamot ska ha rätt till inkomstgaranti. Vid beräkningen av sammanhängande tid i riksdagen ska inte den tid som omfattas av återbetalning av arvode enligt 3 kap. 11 § räknas in.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

### **12 kap. 8 §**

Vid beräkning av tid som riksdagsledamot som underlag för hur länge inkomstgarantin ska gälla ska inte den tid som arvodet har återkrävts för ingå.

Enligt 12 kap. 11 § är underlaget för beräkningen av inkomstgarantin arvodet som betalades vid *avgångstillfället*. Även om det arvode som betalas vid avgångstillfället blir föremål för återkrav kommer det arvodet att vara underlag för beräkningen av inkomstgarantin.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

**12 kap. 12 §**

Vid beräkning av inkomstgarantins storlek ska inte den tid som arvodet har återkrävts för ingå.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

**13 kap. 7 §**

Vid beräkning av tid som riksdagsledamot som underlag för ekonomiskt omställningsstöd ska inte den tid som arvodet har återkrävts för ingå. I 13 kap. 5 § 1 anges att den som har varit ledamot har rätt till ekonomiskt omställningsstöd om ledamoten har tillhört riksdagen under en sammanhängande tid om minst ett år. Om en ledamot har blivit föremål för återkrav under ett eller flera kvartal bryts den sammanhängande tiden.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

**15 kap. 2 §**

Nämndens beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

**Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2022.

Äldre föreskrifter gäller fortfarande för arvode som avser tid före ikraftträdandet. Detta innebär att frånvaro från vöringstillfällen före ikraftträdandet inte ska beaktas.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.8.

BILAGA 1  
**Direktiv**

SVERIGES   
RIKSDAG 

2019-06-12

Dnr 2452-2018/19

**Direktiv för en parlamentarisk utredning om översyn  
av vissa frågor som gäller riksdagens arbete**

**Sammanfattning av uppdraget**

En parlamentariskt sammansatt kommitté sammankallas med uppdrag att göra en översyn av vissa frågor som gäller riksdagens arbete.

I översynen ingår bl.a. att se över

- tidpunkten för budgetpropositionens lämnande
- reglerna om provisorisk budget
- principerna för hur ledamöter i utskotten utses
- åtgärder mot ledamöter som inte deltar i riksdagsarbetet
- några frågor som gäller krigsdelegationen.

Kommittén ska biträdas av sakkunniga, experter och sekreterare och får inrätta referens- och arbetsgrupper.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2020.

Riksdagsförvaltningen

SVERIGES RIKSDAG 100 12 Stockholm • Telefon 08-786 40 00 • [www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)

1 (12)

## Bakgrund

En genomgripande översyn av riksdagsordningen genomfördes under åren 2012–2014 (2012/13:URF3, framst. 2013/14:RS3, bet. 2013/14:KU46). Översynen ledde fram till att riksdagen i juni 2014 beslutade om en ny riksdagsordning som trädde i kraft den 1 september 2014. Det innebär att den nya riksdagsordningen tillämpades från början av valperioden 2014–2018.

Den nya riksdagsordningen var framför allt en redaktionell och språklig omarbetning av den tidigare riksdagsordningen, men den innehöll också vissa ändringar i sak. Riksdagens kammarkansli fick därför i uppdrag att följa upp den nya lagen. Vid uppföljningen identifierades några frågor som ledde till lagändringar. Exempelvis infördes en bestämmelse om att talmannen och de vice talmännen ska väljas med acklamation om det bara finns en kandidat. Lagändringarna trädde i kraft den 1 september 2018 (framst. 2017/18:RS5, bet. 2017/18:KU26).

Den parlamentariska sammansättningen har förändrats, och resultatet i riksdagsvalet 2018 medförde att regeringsbildningen blev komplicerad. För riksdagens del innebar regeringsbildningen att vissa frågor med anknytning till riksdagsarbetet och den nya riksdagsordningen uppmärksammades. En sådan fråga gäller utformningen av vissa bestämmelser om budgetpropositionens lämnande. Även utformningen av bestämmelserna om provisorisk budget uppmärksammades, dvs. vad som ska gälla om riksdagen inte fattar beslut om budgeten i tid. I ett tillkännagivande den 15 maj 2019 har riksdagen uppmanat riksdagsstyrelsen att inom ramen för en parlamentariskt sammansatt kommitté se över dessa frågor (bet. 2018/19:KU30, rskr. 2018/19:215).

Under den förra valperioden uppmärksammades dessutom ett antal andra frågor som gäller riksdagens arbetsformer. Antalet ledamöter som lämnade sina partigrupper för att bli s.k. politiska vildar ökade under förra valperioden. Mot den bakgrunden har t.ex. frågan väckts om behovet av att överväga förändringar när det gäller hur ledamöter utses i utskotten och partigruppernas möjligheter att förfoga över dessa platser.

## Uppdraget

### *Inledning*

En parlamentariskt sammansatt kommitté under ledning av talmannen sammankallas för att göra en översyn av vissa frågor som gäller riksdagens arbete. I uppdraget ingår att överväga de frågor som redovisas nedan under särskilda rubriker och att vid behov lämna författningsförslag. Kommittén får lämna förslag till ändringar i riksdagsordningen och andra författningar som gäller riksdagen. Kommittén får även lämna förslag till ändringar i regeringsformen om det krävs för att uppnå ändamålet med översynen. I uppdraget ingår att vid behov kartlägga hur motsvarande frågor har reglerats i de andra nordiska länderna.

Kommittén får aktualisera och överväga även andra frågor som gäller riksdagsarbetets bedrivande. Kommittén kan exempelvis överväga frågor som uppmärksammas av riksdagsstyrelsens arbetsgrupp för jämställdhet.

Kommittén ska i möjligaste mån samordna de frågor som ingår i kommitténs uppdrag med frågor som kan komma att ingå i andra utredningar som tillsätts av regeringen eller riksdagsstyrelsen under utredningstiden. Uppdraget förutsätter också att kommittén beaktar att regeringen, Regeringskansliet och andra myndigheter på olika sätt berörs av de frågor som omfattas av uppdraget.

I den mån kommitténs förslag har betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män ska det anges i betänkandet.

#### **Budgetpropositionens lämnande**

Regeringen ska enligt bestämmelserna i 9 kap. 2 § regeringsformen och 9 kap. 5 § riksdagsordningen lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret (budgetproposition). Budgetåret sammanfaller med kalenderåret. Budgetpropositionen ska enligt tillägsbestämmelse 9.5.1 i riksdagsordningen lämnas senast den 20 september. Under valår ska budgetpropositionen i stället lämnas senast två veckor efter riksmötets öppnande. Om detta till följd av ett regeringsskifte inte är möjligt, ska budgetpropositionen lämnas inom tre veckor efter det att en ny regering har tillträtt, dock senast den 15 november.

Erfarenheterna från hösten 2018 visar att det finns flera olika aspekter på tidpunkten för budgetpropositionens lämnande. Riksdagens och utskottens möjlighet att leva upp till beredningskraven i riksdagsordningen kan ifrågasättas när tidsramarna blir alltför snäva. Regeringen och Regeringskansliet behöver tid för förberedelser för att genomföra riksdagens budgetbeslut. Myndigheternas möjligheter att leva upp till sena riksdagsbeslut kan vara begränsade av administrativa och tekniska skäl. Problem kan finnas både när det gäller budgetens inkomstsida (skattelagstiftning) och utgiftssida (anslag till olika verksamheter). Om budgetpropositionen lämnas något tidigare än den 15 november kan mer tid ges för riksdagens beredning och genomförandet av budgeten. Utredningen bör belysa de olika leden från budgetpropositionens lämnande till genomförandet av riksdagens budgetbeslut och föreslå när budgetpropositionen senast bör lämnas. En möjlighet är att budgetpropositionen vid regeringsskifte ska lämnas senast den 1 november, som tidigare övervägts, eller att budgetpropositionens lämnande knyts till ett visst antal veckor efter riksmötets början eller öppnande.

Enligt 6 kap. 3 § regeringsformen ska en nyvald riksdag genom omröstning pröva frågan om statsministern har tillräckligt stöd i riksdagen senast två veckor efter det att den har samlats. Det är talmannen som avgör när inom denna tid omröstningen ska hållas. Om omröstningen hålls i slutet av tidsfristen kan bestämmelsen om att budgetpropositionen ska lämnas senast två veckor efter riksmötets öppnande medföra att regeringen måste fatta beslut om budgeten, trots att den nya riksdagen ännu inte har tagit ställning till om regeringen har riksdagens förtroende. Utredningen bör belysa även denna fråga och vid behov föreslå att man förlänger den tid som en regering som sitter kvar ska ha till sitt förfogande för att lämna budgetpropositionen, exempelvis till tre veckor. På så sätt skulle regeringen få möjlighet att avvakta med att besluta om budgeten till en tidpunkt som infaller efter den obligatoriska statsministeromröstningen.

Riksdagen har i ett tillkännagivande den 15 maj 2019 (bet. 2018/18:KU30, rskr. 2018/19:215) uppmanat riksdagsstyrelsen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att se över dessa frågor. I tillkännagivandet anges att det är angeläget att reglerna inte ändras på ett sätt som medför att syftet med tidigare reform att tidigarelägga valdagen, nämligen att ge en ny regering bättre förutsättningar att sätta sin prägel på sitt första budgetförslag, går förlorat.

Enligt tillägsbestämmelse 9.5.1 i riksdagsordningen utgör riksmötets öppnande utgångspunkten för beräkningen av när budgetpropositionen ska lämnas. Eftersom sammanträdet för riksmötets öppnande är av ceremoniell karaktär brukar utgångspunkten för tidsfrister i riksdagsordningen annars vara riksmötets bör-



jan. Exempelvis anges det i 9 kap. 11 § riksdagsordningen att allmänna motions-tiden pågår från början av ett riksmöte som inleds under augusti, september eller oktober. Utredningen ska mot den här bakgrunden överväga om riksmötets början ska utgöra startpunkten även för beräkningen av den tid som regeringen har till sitt förfogande för att lämna budgetpropositionen. Alternativt bör utredningen överväga ändringar i riksdagsordningen som innebär att tidsfrister av det här slaget alltid utgår från riksmötets öppnande.

#### ***Provisorisk budget***

Om riksdagen inte har beslutat om en budget före budgetperiodens början beslutar riksdagen enligt 9 kap. 5 § regeringsformen om anslag i den omfattning som behövs för tiden till dess att en budget har beslutats. Riksdagen kan uppdraga åt finansutskottet att fatta ett sådant beslut på riksdagens vägnar. Om riksdagen inte beslutar om anslag för ett visst ändamål, ska den senaste budgeten gälla till dess att en budget har beslutats.

Eftersom riksdagen hittills alltid har fattat beslut om budgeten i tid har dessa bestämmelser om provisoriska budgetbeslut ännu inte behövt tillämpas. En sådan situation skulle dock kunna inträffa om det finns stora politiska meningsskiljaktigheter och budgetförhandlingarna drar ut på tiden.

Det har ansetts att bestämmelserna i dess nuvarande utformning skulle kunna medföra tillämpningssvårigheter, bl.a. eftersom det är oklart hur föreskrifterna förhåller sig till hur budgetbeslut annars fattas i enlighet med den s.k. rambeslutsprocessen i 11 kap. 18 § riksdagsordningen. En expertgrupp i Grundlagsutredningen föreslog därför att möjligheten att fatta provisoriska budgetbeslut borde tas bort och ersättas med en ordning enligt vilken den tidigare beslutade budgeten alltid fortsätter att gälla om riksdagen inte fattar något beslut (SOU 2008:115 s. 55).

Den förändrade parlamentariska sammansättningen innebär att det på nytt kan bli aktuellt med komplicerade regeringsbildningar med meningsskiljaktigheter om budgeten likt den hösten 2018. Det är därför av stor vikt att föreskrifterna om vad som händer om riksdagen inte hinner fatta beslut om budgeten är tydliga och underlättar för statens verksamhet att fortsätta till dess att en budget kan beslutas. Utredningen ska därför även analysera om bestämmelserna om provisorisk budget bör ändras och vid behov lämna författningsförslag. Att se över bestämmelserna om provisorisk budget omfattas också av riksdagens tillkännagivande till riksdagsstyrelsen den 15 maj 2019 (2018/19:KU30, rskr. 2018/19:215).

#### ***Några frågor som gäller krigsdelegationen***

Krigsdelegationen träder enligt 15 kap. 2 § regeringsformen i riksdagens ställe om riket är i krig eller krigsfara och förhållandena kräver det. Under tiden som krigsdelegationen är i riksdagens ställe utövar den riksdagens befogenheter. Krigsdelegationen består av talmannen som ordförande och 50 andra ledamöter, som riksdagen väljer för riksdagens valperiod. Delegationen väljer, enligt bestämmelserna i riksdagsordningen, inom sig en eller flera vice ordförande. Krigsdelegationen beslutar själv om formerna för sin verksamhet. I tillägsbestämmelse 13.11.1 i riksdagsordningen anges att krigsdelegationens ordförande och vice ordförande ska förbereda delegationens verksamhet för den händelse att delegationen träder i riksdagens ställe.

Frågan har väckts om det kan finnas anledning att införa en ordning där de vice talmännen även är vice ordförande i krigsdelegationen. Talmanspresidiet skulle alltså därmed även utgöra krigsdelegationens presidium. Som skäl för en sådan ordning har det bl.a. framförts att den erfarenhet som de vice talmännen får genom att leda kammarrens sammanträden skulle vara till nytta när det gäller både att förbereda delegationens verksamhet och det arbete som krigsdelegationen ska bedriva om den aktiveras. Utredningen ska mot den här bakgrunden se över bestämmelserna om krigsdelegationens presidium och vid behov lämna förslag på förändringar i presidietts sammansättning.

Genom en hänvisning i tilläggsbestämmelse 13.11.2 i riksdagsordningen är vissa föreskrifter om utskottens sammanträden tillämpliga även på krigsdelegationens arbete i fredstid. Det saknas dock bestämmelser som gör det möjligt att med stöd av riksdagsordningen förordna om tystnadsplikt för ledamöter inom ramen för den förberedande verksamheten. Det innebär att en ledamot som sprider skyddsvärda uppgifter inte kan dömas för brott mot tystnadsplikten. Utredningen bör därför analysera och lämna förslag på hur en ordning med tystnadsplikt inom ramen för den förberedande verksamheten skulle kunna åstadkommas.

En anknytande fråga gäller de anställda vid riksdagspartiernas partikanslier. Dessa personer har i uppdrag att stödja ledamöterna i deras politiska uppdrag, vilket innebär att de bistår i både utskotts- och kammararbetet. De omfattas dock varken av riksdagsordningens bestämmelser om tystnadsplikt eller av sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I samband med krigsdelegationens övningsverksamhet har det kommit fram att det kan finnas ett befogat intresse av att anställda vid partikanslierna i vissa fall ska kunna ta del av hemliga uppgifter. Utredningen ska analysera om intresset av tystnadsplikt i övningsverksamheten kan tillgodoses inom ramen för gällande rätt, t.ex. genom att uppgifter lämnas ut med sekretessförbehåll, eller om frågan bör regleras genom lagstiftning. Utredningen får också, om det kan anses nödvändigt, i ett bredare perspektiv analysera vilka författningsändringar som skulle krävas för att denna grupp generellt ska kunna omfattas av tystnadsplikt.

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen den 15 maj 2019 uppmanat regeringen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över regleringen av krigsdelegationen (bet. 2018/19:KU30, rskr. 2018/19:216). Det ingår i kommitténs uppdrag att i möjligaste mån samordna de frågor som rör krigsdelegationen med den övergripande översyn av krigsdelegationen som regeringen kan komma att initiera med anledning av riksdagens tillkännagivande.

#### *Principerna för hur ledamöter i utskotten utses*

En riksdagsledamot har fått ett förtroendeuppdrag av sina väljare. Det är därför också väljarna som i slutet av valperioden avgör om ledamoten har utfört uppdraget i enlighet med mandatet. Mot den bakgrunden kan riksdagen, enligt bestämmelserna i 4 kap. 11 § regeringsformen, inte avsätta en ledamot mot hans eller hennes vilja. Det är bara ledamoten själv som kan avgöra om han eller hon ska begära att få lämna sitt ledamotsuppdrag i förtid. Den principen anses vara en viktig förutsättning för att riksdagsledamöterna ska kunna utföra sina uppdrag på ett fritt och obundet sätt, utan att behöva ta hänsyn till påtryckningar från andra. Ledamotsuppdraget är personligt och inte knutet till medlemskapet i det parti som

ledamoten har valts in för, även om de ledamöter som har valts in för samma parti normalt samarbetar i en partigrupp. Ledamotsuppdraget kvarstår även om ledamoten väljer att bli s.k. politisk vilde och inte längre deltar i partigruppens arbete.

Liknande principer gäller även för uppdrag som ledamoten har valts till av riksdagen. Av 12 kap. 4 § riksdagsordningen följer att den som har valts till ett uppdrag inte får lämna uppdraget utan att riksdagen har medgett det. Ledamöternas uppdrag i utskott (liksom exempelvis platser i EU-nämnden och Valprövningsnämnden) fördelas genom val av riksdagen och kan därför inte fräntas ledamöterna mot deras vilja, även om de lämnar samarbetet med sin partigrupp för att bli politiska vildar. Under senare år har det blivit vanligare att ledamöter som lämnar samarbetet med sina partigrupper väljer att behålla sina utskottsplatser, vilket har medfört att utskottens sammansättning inte längre alltid har speglat riksdagens partimässiga sammansättning. En konsekvens av en sådan utveckling skulle i förlängningen kunna vara att berörda partiers möjligheter att bedriva sin politik i utskotten försvåras och att utskottens roll som beredningsorgan till kamraren inte fungerar på avsett sätt. Mot den bakgrunden har frågan uppkommit om riksdagens partigrupper borde ges större möjligheter att förfoga över utskottsplatserna. En sådan diskussion väcker dock viktiga frågor om bl.a. ledamöternas självständighet och ställning i förhållande till väljarna. Utredningen ska därför analysera den nuvarande ordningen i ett konstitutionellt perspektiv och överväga om det är önskvärt och lämpligt med en ordning där partigrupperna ges större möjligheter att förfoga över utskottsplatserna. Utredningen ska också överväga hur en sådan ordning i så fall bör utformas.

#### *Åtgärder mot ledamöter som inte deltar i riksdagsarbetet*

Eftersom ledamotsuppdraget är ett förtroendeuppdrag från väljarna är det också, enligt grundläggande konstitutionella principer, väljarna som i slutet av valperioden avgör om ledamoten har utfört uppdraget på det sätt som förväntats. Ett sådant ansvarsutkrävande äger dock normalt endast rum vart fjärde år i samband med valet till riksdagen. Det kan då framstå som provocerande om en riksdagsledamot dessförinnan under lång tid på eget initiativ tydligt har valt att inte alls delta i riksdagsarbetet, utan att det påverkat ledamotens arvode eller medfört andra ekonomiska konsekvenser. Frågan har därför lyfts fram om det vore möjligt och lämpligt att införa någon form av ekonomisk sanktion för dessa fall. Enligt bestämmelser i lagen (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter kan inkomstgaranti och ekonomiskt omställningsstöd jämkas om förmanstagaren döms för brott av viss svårighetsgrad. Det skulle exempelvis kunna övervägas att införa en möjlighet att på liknande sätt kunna jämka ersättningen till ledamöter som har valt att ställa sig utanför riksdagsarbetet.

En ordning med ekonomiska sanktioner mot ledamöter väcker dock principiella frågeställningar om ledamöternas möjligheter att utföra sitt uppdrag på ett fritt och obundet sätt, utan påtryckningar från andra. Det är viktigt att ekonomiska sanktioner inte innebär att väljarnas möjligheter till politiskt ansvarsutkrävande minskar och att det i stället blir partigrupperna i riksdagen eller någon annan som bedömer och värderar hur en ledamot utför sitt uppdrag från väljarna.

Med dessa utgångspunkter ska utredningen överväga om det ur ett konstitutionellt perspektiv är önskvärt och möjligt att reglera frågan om ekonomiska

sanktioner mot ledamöter som under lång tid väljer att inte delta i riksdagsarbetet och vid behov föreslå förändringar.

#### *Samråd inför planering av kammararbetet*

Enligt tillägsbestämmelse 4.4.1 i riksdagsordningen leder riksdagsstyrelsen Riksdagsförvaltningen och överlägger om planeringen av riksdagsarbetet. Riksdagsstyrelsen består av talmannen som ordförande och tio andra ledamöter.

Före inrättandet av riksdagsstyrelsen år 2000 var riksdagens parlamentariska ledningsorganisation uppdelad på två organ, talmanskonferensen och förvaltningsstyrelsen. Talmanskonferensens uppgift var att överlägga med talmannen om åtgärder som kunde främja planmässigheten i riksdagsarbetet. I talmanskonferensen ingick bl.a. talmannen, de vice talmännen och en företrädare för varje partigrupp i riksdagen. Förvaltningsstyrelsen utgjorde ledningen för myndigheten. Förvaltningsstyrelsen bestod av talmannen som ordförande och åtta andra riksdagsledamöter.

När riksdagsstyrelsen bildades överfördes uppgiften att överlägga om planeringen av riksdagsarbetet från talmanskonferensen. Den nuvarande ordningen är reglerad i 6 kap. 2 § riksdagsordningen och i tillägsbestämmelse 6.2.1. Där föreskrivs att talmannen beslutar om planeringen av arbetet i kammaren och om kammarens sammanträdesplan, men att han eller hon före ett sådant beslut ska överlägga med riksdagsstyrelsen. I andra frågor som gäller arbetet i kammaren, t.ex. uppläggningsplanerna, ska talmannen enligt 4 kap. 4 § riksdagsordningen samråda med riksdagspartiernas gruppledare.

Planeringen av arbetet i kammaren omfattar under vilka veckor som arbetsplenium ska hållas samt när interpellationsdebatter, frågestunder och övriga debatter ska hållas. Riksdagsstyrelsen sammanträder endast några gånger per termin och det har därför framförts att överläggningarna om kammarplaneringen i stället skulle kunna föras över till gruppleddarkretsen. Gruppleddarmötena hålls med tätare intervall och skulle därför kunna vara ett lämpligare forum för den praktiska planering som den här typen av överläggningar innebär. Utredningen ska därför överväga om det finns skäl att ändra formerna för samrådet inför beslut om kammarplaneringen och vid behov föreslå förändringar.

#### *Val av talman och vice talmän*

Riksdagen ska vid det första sammanträdet efter ett val, enligt 4 kap. 2 § regeringsformen, välja en talman samt en förste, en andre och en tredje vice talman. Valen gäller till valperiodens slut. Förfarandet är reglerat i 3 kap. 4 § riksdagsordningen. Om det bara finns en nominerad kandidat sker valet med acklamation. Om det finns flera kandidater sker valet som huvudregel med slutna sedlar. Om en kandidat får mer än hälften av rösterna i första omgången är han eller hon vald. Men om en sådan röstövervikt inte uppnås ska ett nytt val genomföras. Om ingen av kandidaterna får mer än hälften av rösterna då heller ska ett tredje val genomföras mellan de två kandidater som vid den andra omröstningen fick flest röster. Vid den tredje omröstningen är den kandidat vald som får flest röster.

Skälet till att förfarandet upprepas i den andra omröstningen är att ledamöterna, i ljuset av utgången i den första omgången, ska beredas tillfälle att uttrycka sin uppfattning och byta kandidat så att någon av kandidaterna därmed

kan få mer än hälften av rösterna i den andra omgången. I praktiken har det dock visat sig att partierna inte byter kandidat vid andra omröstningen, vilket innebär att valet därför normalt ändå avgörs först vid tredje omröstningen. Förfarandet är tidskrävande, och nyttan av att genomföra tre omröstningar har ifrågasatts. Det skulle exempelvis kunna övervägas att i stället införa en ordning med endast två omröstningar, där den som får flest röster vid den andra omröstningen blir vald. Ledamöterna skulle då fortfarande få tillfälle att visa sin uppfattning genom att vid den andra omröstningen välja en andrahandskandidat. Utredningen ska därför se över proceduren för val av talman och vice talmän och vid behov föreslå förändringar.

#### *Yttranderätten i debatter som inte gäller ärenden*

När ett ärende ska avgöras i kammaren har varje riksdagsledamot och varje statsråd, enligt 4 kap. 6 § regeringsformen, rätt att yttra sig i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen. När det gäller andra debatter än ärendedebatter, dvs. särskilt anordnade debatter (som exempelvis partiledardebatter och aktuella debatter), kan talmannen enligt 6 kap. 23 § riksdagsordningen efter samråd med gruppledarna begränsa tiden för varje anförande.

Det finns däremot ingen uttrycklig möjlighet för talmannen att efter samråd med gruppledarna besluta om begränsade möjligheter att över huvud taget delta i debatten för vissa kategorier av talare (exempelvis talare som inte är partiledare eller gruppledare). Begränsningar av deltagandet i särskilda debatter bygger alltså på överenskommelser mellan parti-grupperna och kan inte göras tvingande med stöd av riksdagsordningen.

Utredningen ska mot den här bakgrunden se över om det bör införas bestämmelser som ger talmannen möjlighet att efter samråd med gruppledarna besluta om vilka kategorier av talare som får delta i t.ex. en särskilt anordnad debatt.

#### *Val av flera personer på en gemensam lista*

Riksdagen ska, enligt tillägsbestämmelse 7.2.1 i riksdagsordningen, senast på den åttonde dagen efter det första sammanträdet efter ett riksdagsval välja 15 utskott. Vid sådana val inom riksdagen som avser två eller flera personer får valberedningen enligt 12 kap. 7 § riksdagsordningen lägga fram en gemensam lista. Listan ska innehålla namn på så många personer som valet avser och ska godkännas av alla ledamöter som har deltagit i valberedningens sammanträde eller av alla utom en. Talmannen ska lägga fram förslag om den gemensamma listan för kammaren och, vid bifall, förklara personerna på listan valda.

Om det begärs av ett visst antal personer som motsvarar en särskilt angiven kvot, ska valet dock ske med slutna sedlar. Detta val ska äga rum vid ett följande sammanträde. Platserna fördelas då, enligt 12 kap. 8 § riksdagsordningen, proportionellt mellan varje gruppering av riksdagsledamöter som uppträder under gemensam beteckning vid valet. Fördelningen mellan grupperingarna sker genom att en plats i talet tilldelas den gruppering som för varje gång får det högsta jämförelsetalet. Jämförelsetalet är lika med grupperingens röstetal, så länge grupperingen inte har tilldelats någon plats. Därefter beräknas jämförelsetalet genom att grupperingens röstetal delas med det antal platser som grupperingen

har tilldelats, ökat med 1. Vid lika jämförelsetal ska avgörandet ske genom lottning.

Dessa bestämmelser har hittills inte tillämpats. Inom ramen för valberedningens arbete har det påtalats att förfarandet, om det skulle aktualiseras, skulle bli svårt att tillämpa. Att på detta sätt välja ledamöter till flera, eller till och med alla, utskott kan också förväntas bli mycket tidskrävande. Frågan är om riksdagen i en sådan situation alls hinner välja alla utskotten senast på den åttonde dagen efter det första sammanträdet.

I stället för att använda val med slutna sedlar och fördela platserna på det sätt som beskrivits, skulle man exempelvis kunna använda ett förfarande där hela listor ställdes mot varandra. Mot den här bakgrunden ska utredningen därför överväga och vid behov föreslå förändringar i förfarandet. Om utredningen kommer fram till att det nuvarande systemet inte bör ändras, ska utredningen ändå överväga om i vart fall tiden för att välja utskott bör förlängas till en längre period än de åtta dagar som kammaren enligt nuvarande ordning har till sitt förfogande.

#### *Val till riksdagens råd för Riksrevisionen*

Riksdagens råd för Riksrevisionen ersatte den 1 april 2019 Riksrevisionens parlamentariska råd. Rådet består enligt 13 kap. 8 § riksdagsordningen av en riksdagsledamot från varje partigrupp. Enligt den nya ordningen bereds val till rådet inte längre av valberedningen. I stället bereds valen, enligt tillägsbestämmelse 13.8.1 i riksdagsordningen, av konstitutionsutskottet och finansutskottet. Utskotten föreslår ordinarie ledamöter och suppleanter för kammaren, som därefter har att genomföra val enligt 12 kap. riksdagsordningen. Av det sammantagna antalet ledamöter och suppleanter i rådet ska hälften nomineras av konstitutionsutskottet bland dess ledamöter och suppleanter och den andra hälften av finansutskottet bland dess ledamöter och suppleanter. De båda utskotten bereder också val av ordförande och en eller flera vice ordförande i rådet, som riksdagen väljer bland rådets ledamöter.

Enligt den tidigare ordningen kunde valberedningen lägga fram en gemensam lista på de ledamöter som skulle väljas. Valet kunde därefter förrättas med acklamation. När riksdagens råd för riksrevisionen under våren 2019 för första gången valdes enligt de nya bestämmelserna fick kammaren i stället välja ledamöter var för sig med acklamation. Ledamöterna i kammaren upplevde förfarandet som komplicerat och onödigt tidskrävande, särskilt eftersom det ändå inte finns utrymme för att göra några nya nomineringar i kammaren. Utredningen bör därför överväga att ändra reglerna så att det ges utrymme för konstitutionsutskottet och finansutskottet att lägga fram en gemensam lista, som kammaren kan anta med acklamation.

#### *Beslutsordningen för tecknande av kollektivavtal och stridsåtgärder*

Riksdagsstyrelsen har en rad uppgifter inom kollektivavtalsområdet. Vissa uppgifter omfattar även riksdagens myndigheter. Styrelsens ansvar innebär att arbetsgivarperspektivet blir mindre tydligt inom Riksdagsförvaltningen och övriga riksdagsmyndigheter, samtidigt som beslutsprocessen är omständlig och tidskrävande.

Utredningen ska därför överväga om beslutanderätten när det gäller kollektivavtal (förutom beslut om att teckna huvudavtal) och stridsåtgärder bör flyttas från riksdagsstyrelsen till riksdagsdirektören, och hur en sådan ordning i så fall bör utformas. Om riksdagsdirektören föreslås överta befogenheterna från styrelsen skulle exempelvis ett arbetsgivar Kollegium kunna bildas, där representanter för de övriga myndighetscheferna bereds plats. Kollegiets uppgifter skulle kunna vara att lämna råd till riksdagsdirektören och därigenom tillförsäkras inflytande.

#### ***Riksdagsstyrelsens inhämtande av yttrande från Lagrådet***

Den parlamentariska processen bygger på grundprincipen att det är regeringen som genom propositioner lägger fram lagförslag som riksdagen därefter tar ställning till. Ett undantag från den principen är att riksdagsstyrelsen, enligt tilläggsbestämmelse 9.17.2 i riksdagsordningen, har en begränsad framställningsrätt hos riksdagen i frågor om bl.a. riksdagsarbetets bedrivande. Riksdagsstyrelsens framställningar gäller regelmässigt frågor om riksdagsarbetet där det finns en samsyn mellan riksdagspartierna.

Innan regeringen lämnar ett lagförslag till riksdagen ska den i de flesta fall först inhämta ett yttrande från Lagrådet. Någon motsvarande föreskrift om att riksdagsstyrelsen ska inhämta ett yttrande från Lagrådet i frågor som faller inom ramen för styrelsens framställningsrätt finns dock inte. Det blir i dessa fall i stället konstitutionsutskottet som under utskottsberedningen får inhämta ett yttrande, i enlighet med de allmänna bestämmelserna i 8 kap. 21 § regeringsformen om ett utskotts skyldighet att höra Lagrådet.

Med utgångspunkt i att det skulle kunna bidra till goda förutsättningar för riksdagsstyrelsen att lämna framställningar av hög kvalitet till riksdagen har frågan väckts om det borde införas en möjlighet även för styrelsen att höra Lagrådet. Utredningen ska mot den bakgrunden, med beaktande av regeringens och riksdagens olika roller i den parlamentariska processen, överväga om det bör införas en möjlighet för riksdagsstyrelsen att höra Lagrådet i de frågor som omfattas av styrelsens framställningsrätt.

#### ***Förslaget till ny statsminister på föredragningslistan***

I tilläggsbestämmelse 6.13.1 i riksdagsordningen anges det att förslag till ny statsminister ska tas upp som första punkt på föredragningslistan. Det framgår dock inte tydligt om detta endast gäller när talmannens förslag läggs fram i kammaren, eller om det även gäller den andra bordläggningen av förslaget liksom om själva omröstningen ska hållas som första punkt på sammanträdet. Utredningen ska därför överväga om bestämmelsen bör förtydligas.

#### **Organisation**

Kommittén ska ledas av talmannen och därutöver bestå av tolv riksdagsledamöter som talmannen utser efter nominering från riksdagsgrupperna. Tre ledamöter ska utses från Socialdemokraternas riksdagsgrupp, två ledamöter vardera ska utses från Moderaternas och Sverigedemokraternas respektive riksdagsgrupper samt en ledamot vardera ska utses från Centerpartiets, Vänsterpartiets, Kristdemokraternas, Liberalernas och Miljöpartiets respektive riksdagsgrupper.

Riksdagsdirektören utser sekreterare, sakkunniga, experter och annat biträde åt kommittén samt fastställer kommitténs budget. Kommittén får inrätta referens- och arbetsgrupper.

**Tidsram**

Kommittén ska påbörja sitt arbete så snart som möjligt. Översynen ska bedrivas så att eventuella grundlagsändringar kan träda i kraft efter riksdagsvalet 2022. Kommittén ska därför redovisa sitt betänkande senast den 30 september 2020.



## BILAGA 2

## Tilläggsdirektiv



2019-12-11

### Tilläggsdirektiv till den parlamentariska utredningen om översyn av vissa frågor som gäller riksdagens arbete

#### Sammanfattning

Den parlamentariska utredningen om översyn av vissa frågor som gäller riksdagens arbete, som tillsattes av riksdagsstyrelsen den 12 juni 2019, får i uppdrag att också utreda vissa frågor om riksdagens medaljer.

#### Bakgrund

Den nuvarande riksdagsmedaljen (31 mm) har delats ut sedan 2010. Medaljen är utformad i förgyllt silver med blå-gult band och på baksidan graveras in under vilka år som en ledamot tjänstgjort i riksdagen. Medaljen, samt två riksdagsnålar, delas ut till en ledamot som avslutar sitt uppdrag, om ledamoten sammanlagt tjänstgjort motsvarande i stort sett en hel valperiod. Medaljen bärs av herrar i band på bröstet, medan damer bär medaljen med rosett. Om ledamoten tjänstgjort kortare tid än en valperiod tilldelas vederbörande två riksdagsnålar i förgyllt silver. Frågan är i dag oreglerad.

#### Uppdraget

Utredningen ska överväga en reglering avseende när en riksdagsmedalj kan och bör delas ut, samt på vilket sätt frågan i så fall ska ske. Utredningen ska även ta fram ett förslag till reglering. Utredningen ska beakta beskattningsreglerna.

Den nuvarande riksdagsmedaljen finns i en storlek. Utredningen ska överväga om riksdagsmedaljen i framtiden ska finnas i två storlekar, t.ex. 31 mm respektive 43 mm i diameter (7 ½:e storleken respektive 12:e storleken enligt Berchska skalan).

Utgångspunkten är att den mindre medaljen ska delas ut under motsvarande förutsättningar som i dag. Utredningen ska överväga om den större medaljen ska tilldelas t.ex.:

- ledamöter som tjänstgjort i riksdagen sammanlagt i stort sett minst tre valperioder
- ledamöter som varit gruppleddare sammanlagt i stort sett minst en valperiod
- ledamöter som varit ordförande i utskott eller EU-nämnden sammanlagt i stort sett minst en valperiod
- ledamöter som varit talman eller vice talman sammanlagt i stort sett minst en valperiod.

Hans Hegeland

Sekreterare • 2019 års riksdagsöversyn • Riksdagsförvaltningen  
Mobil: 070-766 3162 • E-post: hans.hegeland@riksdagen.se

SVERIGES RIKSDAG 100 12 Stockholm • Telefon 08-786 40 00 • www.riksdagen.se

1 (2)

Det bör vara talmannen som även fortsättningsvis beslutar om att tilldela en ledamot en medalj. Utredningen ska överväga om talmannen vid synnerliga skäl och efter samråd med gruppledarna även ska kunna besluta om att inte dela ut en medalj. Sådana synnerliga skäl skulle kunna vara om en ledamot aktivt valt att inte delta i riksdagsarbetet under en lång period, eller blivit dömd och skild från uppdraget som riksdagsledamot.

Utredningen ska även överväga om en riksdagsmedalj ska kunna tilldelas andra än riksdagsledamöter om det finns särskilda eller synnerliga skäl.

#### **Uppdragets genomförande**

Riksdagsstyrelsen tillkallade den 25 september 2019 en särskild utredare som fick i uppdrag att göra en översyn av vissa frågor som gäller riksdagsledamöters rätt till ersättning. Utredningen ska beakta det arbetet.

Utredningen ska dessutom beakta det arbete som bedrivs i utredningen om bl.a. offentliga belöningssystem, vars direktiv regeringen beslutade den 7 november 2019 (dir. 2019:76).

Uppdraget ska redovisas samtidigt som utredningens uppdrag i övrigt, dvs. senast den 30 september 2020.