



## Riksdagen i en ny tid

---

Riksdagskommittén har till riksdagsstyrelsen överlämnat *Riksdagen i en ny tid – huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté*. Till betänkandet har fogats nio reservationer och sju särskilda yttranden.

För riksdagens bedömning och beslut överlämnar riksdagsstyrelsen nu Riksdagskommitténs förslag i de frågor som återfinns i betänkandet.

Stockholm den 14 december 2005

*Björn von Sydow*

*/Anders Forsberg*

I detta beslut har förutom talmannen deltagit:

Britt Bohlin Olsson (s), Carin Lundberg (s), Mikael Odenberg (m), Bo Königberg (fp), Göran Magnusson (s), Christer Skoog (s), Stefan Attefall (kd), Lars Bäckström (v), Leif Jakobsson (s) och Nils Fredrik Aurelius (m).



# Riksdagen i en ny tid

Huvudbetänkande av 2002 års riksdagskommitté

2005-12-07

## Till riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 20 november 2002 att ge Riksdagskommittén i uppdrag att fortsätta sitt arbete med beredning av frågor som rör utvecklingen av riksdagens arbetsformer m.m. Den 1 oktober 2003 gav riksdagsstyrelsen kommittén genom tilläggsdirektiv i uppdrag att kartlägga och analysera konsekvenserna för riksdagen av det nya konstitutionella fördrag som framförhandlats inom Europeiska unionen både vad gäller formella regler och sakligt innehåll. Kommittén gavs vidare i uppdrag att utvärdera riksdagens beslut från 2001 med anledning av Riksdagskommitténs förslag om EU-frågornas hantering. Arbetet skulle bedrivas av en parlamentarisk referensgrupp. Beslutet och direktiven till kommittén återfinns i bilaga till huvudbetänkandet (bilaga 4).

Riksdagsstyrelsen beslutade vidare den 16 juni 2004 genom tilläggsdirektiv att ge Riksdagskommittén i uppdrag att lämna förslag till hur en anpassning av lagen (1996:1059) om statsbudgetens bestämmelser med kompletterande förordningar kan ske till riksdagens myndigheters verksamhet.

Ordförande för kommittén är talman Björn von Sydow. Ledamöter är eller har varit riksdagsledamöterna Britt Bohlin Olsson (s), Sven-Erik Österberg (s) t.om. 2004-11-16, Leif Jakobsson (s) fr.o.m. 2004-11-17, Fredrik Reinfeldt (m) t.om. 2003-11-25, Mikael Odenberg (m), fr.o.m. 2003-11-26, Bo Könberg (fp), Stefan Attefall (kd), Lars Bäckström (v), Åsa Torstensson (c) och Helena Hillar Rosenqvist (mp).

I arbetet med att ta fram föreliggande huvudbetänkande har kommittén biträttats av en expertgrupp med riksdagsdirektör Anders Forsberg som ordförande. Ledamöter i expertgruppen har varit kanslichef Ulf Christoffersson, planeringschef och bitr. kammarsekreterare Lisbet Hansing Engström och f.d. kanslichef Magnus Isberg. Huvudsekreterare i kommittén har varit föredragande Martin Brothén. Biträdande sekreterare i kommittén för avsnittet om riksdagens arbete med EU-frågor (kapitel 3) har varit föredragande Hans Hegeland.

När det gäller avsnittet om riksdagens interparlamentariska samarbete (kapitel 4) har kommittén också biträttats av en arbetsgrupp för internationella frågor med riksdagsdirektör Anders Forsberg som ordförande. Ledamöter i arbetsgruppen för internationella frågor har varit kanslichef Ulf Christoffersson, kanslichef Lars Vargö, kanslichef Thomas Hörberg, föredragande Martin Brothén och biträdande kanslichef Anita Melin (sekreterare).

Som assistenter till kommittén har Jonas Hedenström (t.om. 2004-09-03) och Arvid Orander (fr.om. 2004-09-04) varit knutna.

Till grund för detta betänkande, vad gäller riksdagens arbete med EU-frågor, ligger det arbete som den parlamentariska referensgruppen för EU-frågor redovisat till kommittén. Referensgruppen överlämnade den 16 juni 2004 rapporten *Riksdagens arbete med EU-frågor* till kommittén.

Uppdraget att lämna förslag till hur en anpassning av lagen (1996:1059) om statsbudgetens bestämmelser med kompletterande förordningar kan ske till riksdagens myndigheters verksamhet redovisas i ett separat betänkande.

Kommitténs ordförande har den 16 juni 2005 hållit en överläggning med Sveriges kommuner och landsting, Ilmar Repalu (ordförande i Svenska Kommunförbundet) och Lars Isaksson (ordförande i Landstingsförbundet).

Kommitténs expertgrupp har den 2 juni 2005 hållit en överläggning med Grundlagsutredningens (dir. 2004:96) sekretariat.

Flera av Riksdagskommitténs delfrågor har varit föremål för diskussioner och överläggningar på ordförandekonferenser och kanslichefsmöten. Frågor om det interparlamentariska samarbetet har diskuterats på talmannens delegationsmöten med presidierna i de svenska delegationerna och i utrikesutskottet.

Härmed överlämnas kommitténs huvudbetänkande *Riksdagen i en ny tid*.

Till betänkandet fogas 9 reservationer och 7 särskilda yttranden.

Kommitténs arbete kommer att fortsätta till dess att annat så beslutas av riksdagsstyrelsen.

Stockholm den 7 december 2005

*Björn von Sydow*

*Britt Bohlin Olsson*

*Leif Jakobsson*

*Mikael Odenberg*

*Bo Könberg*

*Stefan Attefall*

*Lars Bäckström*

*Åsa Torstensson*

*Helena Hillar Rosenqvist*

*/Anders Forsberg*

*/Ulf Christoffersson*

*/Lisbet Hansing Engström*

*/Magnus Isberg*

*/Martin Brothén*

*/Hans Hegeland*

# Sammanfattning

## Inledning

Riksdagskommitténs huvudbetänkande är det tredje större översynsarbetet av riksdagens arbetsformer sedan i början av 1990-talet. Riksdagsutredningen, under talman Ingegerd Troedsson, lade fram sitt betänkande *Reformera riksdagsarbetet* år 1993 (förs. 1993/94:TK1). Riksdagskommittén, under talman Birgitta Dahl, lade år 2001 fram huvudbetänkandet *Riksdagen inför 2000-talet* (förs. 2000/01:RS1).

Riksdagskommittén identifierade i huvudbetänkandet från år 2001 ett antal viktigare förändringar i riksdagsarbetets miljö under 1990-talet som föranledde en analys och en utredning av förändringarnas konsekvenser för riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer. Förändringstendenserna är fortsatt tydliga. Riksdagskommittén har ansett det vara en angelägen uppgift att fortsätta analysera och utreda konsekvenserna av dessa förändringar och utmaningar för riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer.

I Riksdagskommittén har huvudsakligen två olika frågekomplex kommit att diskuteras. Inledningsvis har kommittén fokuserat på att följa upp och utvärdera kommitténs förslag från huvudbetänkandet och riksdagsbeslutet år 2001. Det gäller utvärderingen av budgetprocessen inbegripet erfarenheterna efter valet, riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering samt riksdagens hantering av EU-frågor. Därutöver har kommittén fäst uppmärksamhet på ytterligare ett antal frågor som har konsekvenser för hur riksdagen möter framtidens utmaningar. Till dessa frågor hänförs forsknings- och framtidsfrågorna, motionshanteringen och utskottsorganisationen. Försök som initierats med nya debattformer har av kommittén utvärderats och följts upp. Vidare har en diskussion förts om vissa andra debattformer och riksmötets längd m.m. Ytterligare frågor som kommittén har diskuterat är riksdagens voteringar, det interparlamentariska samarbetet och jämställdhetsfrågorna i riksdagen.

Betänkandet är disponerat på följande sätt. Efter en kort redovisning av kommitténs uppdrag och arbetssätt inleds betänkandet med ett kapitel om riksdagens arbete med EU-frågor (kapitel 3). Därefter följer kapitel om riksdagens interparlamentariska samarbete (kapitel 4), arbetet i riksdagens utskott (kapitel 5) och kammare (kapitel 6). I betänkandet finns också ett kapitel om riksdagens arbete för en jämställd riksdag (kapitel 7). Kapitel 8 behandlar forskning om riksdagen och riksdagsarbetet, resurs- och genomförandefrågor samt kommitténs fortsatta arbete. I kapitel 9 återfinns kommitténs lagförslag och författningskommentarer.

Kommitténs förslag föreslås träda i kraft i och med 2006/07 års riksmöte.

## Riksdagens arbete med EU-frågor

Kommittén framhåller att riksdagen skall spela en central roll i hanteringen av EU-frågor. EU-frågorna är en viktig del av den politiska verkligheten, vilket bör avspeglas i riksdagens arbete. Det är viktigt att riksdagen kommer in tidigt och att samtliga riksdagens ledamöter involveras.

Grön- och vitböcker och andra strategiska EU-dokument bör i ökad utsträckning bli föremål för debatt och behandling i utskott och kammare. Dokumenten bör hanteras enligt följande ordning. Talmannen anmäler EU-dokumentet i kammaren. Kammaren remitterar dokumentet till ansvarigt utskott. Någon motionsrätt på EU-dokumentet föreligger inte. Utskottet granskar dokumentet och kan t.ex. anordna en öppen utfrågning i frågan. Utskottet skall redovisa sin granskning av dokumentet till kammaren i ett utlåtande. En kammardebatt kan följa av den nya ordningen. Hanteringen i kammaren bör avslutas med att kammaren lägger utlåtandet till handlingarna. I likhet med den praxis som har utvecklats vid kammarbehandlingen av konstitutionsutskottets granskningsbetänkande bör det vara möjligt för kammaren att votera mellan alternativa skrivningar i utlåtandet. Utlåtandet kan dock inte innehålla något förslag om tillkännagivande.

Kommittén anser att utskottens roll i riksdagens arbete med EU-frågor bör stärkas. Regeringen skall överlägga med utskotten i de frågor rörande arbetet i EU som utskotten bestämmer. Utskotten kan vid dessa överläggningar framföra synpunkter på hur regeringen bör agera. Överläggningarnas resultat bör dokumenteras och kan redovisas i en bilaga till utskottets sammanträdesprotokoll eller i en anteckning i protokollet.

Det formella samrådet om regeringens position inför beslut i ministerrådet och givandet av det slutliga förhandlingsmandatet bör som i dag ske i EU-nämnden. I syfte att skapa utrymme för utskotten bör samrådet i EU-nämnden fokusera på de frågor på rådets dagordning där beslut skall fattas. Om ett parti inte har någon ledamot från ett visst utskott bland sina ledamöter och suppleanter i EU-nämnden bör partiet tillfälligt få ersätta en ledamot av nämnden med en ledamot från det berörda utskottet vid ett samråd som rör utskottets område. Överläggningarna i utskotten och samrådet i EU-nämnden bör kunna ske offentligt.

Kommittén understryker att det finns ett stort värde av debatter om EU-frågor i kammaren, både om arbetsprogram och om andra frågor. Regeringen kan t.ex. lämna information i kammaren om sitt arbetsprogram inför ett nytt ordförandeskap. Vidare bör utgångspunkten vara att samtliga ledamöter som så önskar kan delta i kammardebatten.

Värdet av kontakter med andra parlament betonas. Det är angeläget att utskotten har kontakter med sina motsvarigheter i andra länder, t.ex. genom att anordna konferenser om olika frågor. En annan viktig aspekt är inhämtande av information om hanteringen av EU-frågor i olika parlament.

Kommittén framhåller hur värdefullt det är med goda kontakter mellan svenska Europaparlamentariker och riksdagens ledamöter. Det finns skäl att

ytterligare utveckla kontakterna. Kommittén finner dock inte skäl för att Europaparlamentariker skall kunna delta i debatter i kammaren.

Det är för närvarande oklart vad som kommer att ske med det konstitutionella fördrag som undertecknades i Rom i oktober 2004. Kommittén har analyserat konsekvenserna av det nya fördraget och redovisar sina överväganden men finner inte skäl att formellt föreslå riksdagen några ändringar i riksdagsordningen med anledning av det nya fördraget.

## Riksdagens interparlamentariska samarbete

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

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

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

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

Kommittén menar att det är angeläget att det internationella engagemanget i hög grad integreras i riksdagens övriga verksamhet. Utskottens och parti-



gruppernas roll bör därvid beaktas. Återkopplingen mellan det interparlamentariska arbetet och det nationella riksdagsarbetet är beroende av effektiva kanaler för information och erfarenhetsutbyte.

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

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

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

## Arbetet i riksdagens utskott

### Utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten

På kommitténs uppdrag har en undersökning genomförts av utskottens arbetsformer och arbetsbelastning. Den samlade bedömningen när det gäller arbetsbelastningen är att det finns systematiska skillnader mellan utskotten som också är stabila över tid. Enligt kommitténs mening är det dock svårt att peka ut ärendegrupper som enkelt skulle kunna flyttas från de mest arbetstyngda utskotten till de utskott som har en något lättare arbetsbörda. De berörda utskotten har alla väl sammanhållna och politiskt relevanta beredningsområden. Överflyttningar av väsentliga delar av dessa till andra utskott riskerar att åstadkomma nya samordningsproblem och ökat behov av yttranden mellan

utskott. Indelningen av budgeten i utgiftsområden lägger också en restriktion på möjligheterna att flytta ärendegrupper.

Kommittén anser det dock av flera skäl vara motiverat att till försvarsutskottet föra beredningen av vissa ärendegrupper med anknytning till samhällets sårbarhet. Det gäller t.ex. ärenden rörande kärnsäkerhet och strålskydd. Genom en sådan förändring skapas bättre möjlighet att uppnå en helhetssyn och en effektiv användning av samhällets resurser. Genom att förslaget innebär att beredningsområden förs från andra utskott till det i dag något mindre arbetsbelastade försvarsutskottet bidrar det, om än i begränsad omfattning, till att jämna ut arbetsbelastningen mellan utskotten.

Den ordning med sammansatta utrikes- och försvarsutskott som etablerats för behandlingen av säkerhetspolitiska frågor har enligt kommitténs mening fungerat väl. Kommittén utgår därför ifrån att denna samverkansform utnyttjas även i fortsättningen. Även på andra områden kan tillsättande av sammansatta utskott vara ett sätt att i vissa större ärenden åstadkomma en bättre samverkan mellan utskott och ett bättre utnyttjande av de samlade resurserna.

När det gäller jämställdhetsfrågor anser kommittén att alla utskott även fortsättningsvis skall ansvara för att ärenden inom deras beredningsområden analyseras utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Den praxis som utvecklats att till arbetsmarknadsutskottet hänvisa jämställdhetsfrågor som inte tillhör något annat utskotts beredningsområde bör dock skrivas in i riksdagsordningen.

Kommittén anser vidare att ansvaret för beredningen av integrationsfrågor bör föras över från socialförsäkringsutskottet till arbetsmarknadsutskottet.

När det gäller möjligheterna att minska antalet utskott anser kommittén att bostads- och lagutskottens beredningsområden bör överföras till ett nytt utskott benämnt civilutskottet. Dock bör beredningsområdet för det nya utskottet begränsas något genom att vissa ärendegrupper överförs till andra utskott.

### **Motionsinstitutet**

Det finns enligt kommittén många problem med motionsinstitutet. Under den allmänna motionstiden måste partigruppernas arbete med motionerna såväl med som utan anknytning till budgetpropositionen koncentreras till en relativt kort period i riksmötets inledning. Ett annat problem är det stora antalet motioner som väcks under den allmänna motionstiden. Det har besvärande konsekvenser för utskottens arbetssituation. För utskottens del tillkommer att motionsbehandlingen riskerar att tränga undan fullgörandet av andra, delvis nya uppgifter för utskotten när det gäller uppföljning och utvärdering och bevakning av EU-frågorna på utskottets område.

Vid behandlingen av motionsinstitutet har kommittén kommit in på frågan om när de fristående motionerna skall få väckas. Två förslag har diskuterats. Det ena innebär att det skulle finnas två allmänna motionstider, en förlagd till samma tidsperiod som den nuvarande allmänna motionstiden, en annan till två veckor efter jul- och nyårsuppehållet. Det andra förslaget är att fristående motioner skall få väckas när som helst under året, även under uppehåll i kammarbetet. Kommittén anser visserligen att den nuvarande ordningen

med en tidsbegränsad allmän motionstid vid riksmötets början har många brister, men har ändå kommit till slutsatsen att denna ordning är att föredra framför de två diskuterade alternativen.

Kommittén har också tagit upp motionsrätten på skrivelser och redogörelser och kommit till slutsatsen att den generella motionsrätten bör avskaffas. I stället skall kammaren besluta för varje skrivelse och redogörelse om den skall föranleda motionsrätt. Beslutet fattas på förslag av talmannen som dessförinnan samrått med gruppledarna. Kommittén förutsätter att en praxis så småningom kommer att utbildas för vilken typ av skrivelser och redogörelser som skall föranleda motionsrätt.

Den hittills mest prövade linjen för att minska utskottens arbete med motionerna går ut på att förenkla behandlingen. Alltfler utskott har börjat arbeta på ett nytt sätt med motionerna från den allmänna motionstiden. Man upprättar fleråriga planer för motionsberedningen, fördjupar någon gång under valperioden behandlingen av motionerna och förenklar dessemellan behandlingen av motionerna. Även om erfarenheterna av förenklad motionsberedning hittills är blandade anser kommittén att utskotten bör gå vidare på denna väg och föreslår att förfarandet i utskotten när det gäller förenklad motionsberedning standardiseras. Kommitténs uppfattning är att förenklad beredning liksom hittills i första hand skall kunna tillämpas på två slag av motionsförslag, dels sådana som till sin huvudsakliga innebörd överensstämmer med tidigare under valperioden behandlade motionsförslag, dels sådana som berör förhållanden där enligt gällande ordning beslutanderätten inte ligger hos riksdagen. I båda fallen handlar det om objektiva kriterier som i princip skall vara lätta att tillämpa. Kommittén anser att som huvudregel endast särskilda yttranden, inte reservationer, bör förekomma i betänkande som tillämpat en förenklad motionshantering.

Kommittén anser att det finns ett problem för utskotten att hinna med att behandla alla motioner som hänvisats till dem. Särskilt gäller det motioner som väcks mot slutet av valperioden. För att lösa problemet med arbetssituationen våren före ett val föreslår kommittén att en möjlighet införs för utskotten att avstå från att lämna betänkanden i alla ärenden. Den skulle användas i fråga om ärenden där utskottsbehandlingen inte är avslutad då valperioden går mot sitt slut. Naturligtvis bör utskotten sträva efter att undvika att en sådan möjlighet behöver utnyttjas. Men om man står inför valet mellan att skjuta upp motioner till nästa valperiod eller låta dem falla bör den senare möjligheten snarare användas.

### **Forsknings- och framtidsfrågor**

Riksdagens arbete och beslut måste kunna grundas på bästa möjliga kunskapsunderlag. I detta ligger bl.a. att såväl olika riksdagsorgan som de enskilda ledamöterna behöver få tillgång till kunskap om relevanta forskningsresultat och kvalificerade analyser av samhällsutvecklingen inom olika områden.

Den studie över riksdagsledamöternas arbetssituation som kommittén presenterade i början av 2005, visar också att ett av de främsta önskemålen från

riksdagsledamöternas sida är att få ägna sig mer åt långsiktigt arbete, fördjupning och reflektion. Samtidigt visar andra undersökningar att såväl medborgarna som riksdagsledamöterna själva anser att det som riksdagen är relativt dålig på är att förutse framtida problem innan de uppstår.

Kommittén har gjort en översyn av hur forsknings- och framtidsfrågor kan ges ökat utrymme och bättre integreras i riksdagsarbetet samt om behov finns av organisatoriska eller andra förändringar för att tillgodose detta.

Fördjupat arbete med forsknings- och framtidsfrågor måste enligt kommitténs mening i första hand vara en angelägenhet för den reguljära organisationen inom riksdagen. Det är endast så som kunskaperna kan komma in i riksdagsarbetet och beslutsprocessen och medverka till väl underbyggda beslut. Det innebär att framför allt utskotten och utskottens kanslier måste ta ett stort ansvar i detta sammanhang. Kommittén anser således att det inte skall etableras några särskilda organisatoriska lösningar för forsknings- och framtidsfrågorna.

Riksdagen bör kunna ställa krav på regeringen att i viktigare propositioner redovisa kunskapsläget enligt forskning, teknikvärdering och framtidsstudier m.m. inom de områden som behandlas. Kommittén anser också att aktiviteter som forsknings- och framtidsdagar bör genomföras med jämna mellanrum, t.ex. vartannat år.

När det gäller ett ökat stöd till utskotten på området faller det sig enligt kommittén naturligt att lägga detta stöd på den uppföljnings- och utvärderingsfunktion som finns redan i dag på utredningstjänsten. Kommittén anser också att det finns behov av att stärka kontakterna mellan utskotten, utredningstjänsten och Sällskapet riksdagsledamöter och forskare (Rifo) och att Rifo:s verksamhet bör kunna utvecklas. Den närmare utformningen av hur arbetet i riksdagen med forsknings- och framtidsfrågor kan utvecklas bör formuleras i en ”strategi för arbetet med forsknings- och framtidsfrågor” som kan utmyнна i ett handlingsprogram som föreläggs och diskuteras i ordförandedekonferensen. I strategin bör ingå bl.a. åtgärder för att synliggöra och skapa intresse för forsknings- och framtidsfrågorna.

### **Uppföljning och utvärdering**

Riksdagen beslutade i juni 2001 att godkänna riktlinjerna för riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering. Beslutet innebar dels att uppföljning och utvärdering skrevs in i riksdagsordningen som en uppgift för utskotten, dels att en handlingsplan för det fortsatta arbetet med uppföljning och utvärdering antogs.

Riksdagens utskott arbetar på olika sätt och i olika utsträckning med uppföljning och utvärdering. Utskottens uppföljning och utvärdering handlar i första hand om att bredda riksdagens kunskapsunderlag genom att på olika sätt samla in information om uppnådda resultat i förhållande till verksamhetens mål och resurser eller i förhållande till lagstiftningen inför beslutsfattande. Utskottens tematiska uppföljning och utvärdering omfattar vanligtvis större insatser som en del i kunskapsuppbyggnaden inför behandlingen av ett

ärende. I utskottens löpande uppföljning ingår bl.a. att inom ramen för beredningen av budgetpropositionen bedöma mål och målformuleringar samt att analysera regeringens resultatinformation i förhållande till av riksdagen beslutade mål. I detta kan även ingå att bedöma formerna för regeringens resultatredovisning.

Kommittén anser att riksdagen är en central länk i styrkedjan, och för att styrningen skall fungera måste riksdagen få information om resultaten. Utskottens uppföljning och utvärdering är ett sätt för riksdagen att få resultatinformation och stärka kopplingen till beslut om lagstiftning och budget. Antalet uppföljningar och utvärderingar har ökat, men målet för riksdagens beslut 2001 är inte uppnått förrän uppföljning och utvärdering är en integrerad del i alla utskotts ärendeberedning. Kommittén menar att uppföljning och utvärdering inom riksdagen bör ha en framåtblickande inriktning och användas för att ge underlag för väl underbyggda ställningstaganden i beredningsarbetet. Återkopplingen till utskottens beredning av propositions- och motionsärenden behöver i många fall göras tydligare. För att dialogen mellan riksdag och regering skall kunna fortsätta är det viktigt att alla utskott granskar den resultatinformation som regeringen lämnar i budgetproposition och resultatskrivelser och att regeringen på ett bättre sätt lever upp till riksdagens önskemål om fördjupad resultatredovisning.

Ett fördjupat utbyte mellan utskotten när det gäller uppföljnings- och utvärderingsfrågor inom ramen för ordförandekonferensen bör kunna bidra till fortsatt utveckling. För att fullfölja riksdagens handlingsplan är det angeläget att utskotten arbetar långsiktigt genom att i sin verksamhetsplanering tydliggöra hur uppföljning och utvärdering kommer in i beredningen av motioner och propositioner. Kommittén anser avslutningsvis att det är viktigt att stödet till utskotten fortsätter att utvecklas.

## Arbetet i riksdagens kammare

### Riksmötet

Medlemskapet i Europeiska unionen har bl.a. aktualiserat frågan om vissa förändringar av kammarens sammanträdesplan.

Som redan Riksdagsutredningen erinrade om förutsätter kommittén att utskotten sammanträder även under plenifria veckor och längre uppehåll i den utsträckning så är behövligt. Detta kan nu få en ökad aktualitet – särskilt under sommaruppehållet – i och med kommitténs förslag om ett utökat ansvar för utskotten att följa EU-frågorna. Kammaren kan vid enstaka tillfällen behöva sammanträda även under längre uppehåll för att kunna fatta beslut med anledning av t.ex. ett utskottsinitiativ i en EU-fråga. När det gäller statsministerns återrapportering från Europeiska rådets möten framhåller kommittén vikten av att denna återrapportering sker i kammaren och i nära anslutning till mötet.

Kommittén anser att utvecklingen talar för att riksdagen bör sammanträda mer kontinuerligt över året. Antalet sammanträdesveckor bör dock i princip inte öka. Ledamöterna måste ges utrymme för kontakter med hemorten, det lokala partiarbetet, väljarna och för andra uppdrag som följer med ledamotskapet, t.ex. deltagande i utredningar och interparlamentariskt samarbete. Kommittén anser att riksdagsstyrelsen i första hand bör överlägga om en förkortning av sommaruppehållet genom att lägga in sammanträden något senare i juni och eventuellt i augusti.

### Riksdagens debattformer

Sammanträdestiden i kammaren under enkammarriksdagen har inte förändrats särskilt mycket. En påtaglig ökning kan dock noteras för riksmötet 2004/05. Ökningen är i huvudsak hänförlig till en ökning av interpellationsdebatter och särskilt anordnade debatter, vilket ställer ökade krav på både ledamöter och statsråd och även partierna som sådana, särskilt de mindre partigrupperna. Kommittén utgår från att talmannen och gruppledarna bevakar utvecklingen och vidtar åtgärder om så skulle behövas.

Kommittén har initierat vissa förändringar i *debattformerna*. Syftet med försöken har varit att vitalisera debatterna i kammaren. När det gäller ärendebatter har bl.a. prövats en annan debattordning med en kort inledning, kortare taletid och en ny placering av debattdeltagarna i kammaren. Kommittén ser positivt på försöket med ny form för *ärendebatter*, men anser det nu vara för tidigt att göra modellen till norm. Kommittén utgår från att talmannen och gruppledarna träffar en överenskommelse om formen för ärendebatter i den nya plenisalen.

Kommittén anser att försöket med en *statsministerns frågestund* har varit lyckat och funnit en form som fungerar väl. Det är dock enligt kommitténs mening för tidigt att nu ta ställning till om försöket med allmän debattimme skall permanentas. Kommittén förutsätter att försöket utvärderas inför nästa mandatperiod.

Vad gäller *interpellationsdebatternas inplacering* anser kommittén det angeläget att det finns en mekanism som bidrar till att reducera andelen försenade svar och som gör det möjligt att snabbt kunna ange när en interpellation kommer att besvaras. Den ordning som tillämpats under senare år har dock varit till sådan nackdel för interpellanterna att kommittén ställt sig bakom den förändring som tillämpats fr.o.m. riksmötet 2004/05, dvs. att det slutligen är talmannen som bestämmer vid vilket sammanträde svaret skall lämnas.

När det gäller *voteringar* konstaterar kommittén att den tid kammaren ägnar åt voteringar har minskat kraftigt under den senaste 15-årsperioden – från 45 timmar till 16 timmar det senaste riksmötet. Kommittén anser inte att tidsåtgången på denna nivå utgör något större problem i riksdagsarbetet som skulle motivera en förändring av voteringsystemet eller i gällande regler. Den överenskommelse som finns om att begränsa antalet voteringar följs dock inte alltid. Kommittén pekar på möjligheten att avgöra ett ärende, även där yrkande framställts i kammaren, genom acklamation och på så sätt undvi-

ka både upprensning och rösträkning. Kommittén framhåller att det ankommer på gruppledarna att träffa överenskommelse om rekommendationer till parti-grupperna och ledamöterna om begränsningar av voteringarna. Systemet med fasta voteringstider anses fungera väl.

Det ankommer vidare enligt kommittén på partigrupperna i riksdagen att genom frivilliga överenskommelser begränsa förekomsten av massinstämmanden i kammaren som har karaktären av applåder.

Kommittén föreslår att kravet i riksdagsordningen på ett i förväg fattat enhälligt beslut för att ha utskottssammanträde under interpellationsdebatter och särskilt anordnade debatter tas bort.

## Arbetet i riksdagen för en jämställd riksdag

Kommittén har i olika sammanhang tagit upp frågan om riksdagens arbetsformer utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Kommittén har också tagit vissa initiativ för att driva på arbetet för en jämställd riksdag och nära följt det arbete som initierats i andra sammanhang.

Efter en skrivelse från Socialdemokraterna i riksdagen till riksdagsstyrelsen tillsattes i december 2003 en arbetsgrupp som hösten 2004 lade fram en rapport *15 förslag för en jämställd riksdag* (Utredningar från riksdagsförvaltningen 2004/05:URF1). Riksdagsstyrelsen beslutade i november 2004 att lägga rapporten till grund för det fortsatta jämställdhetsarbetet.

Förslagen i rapporten går ut på att riksdagen skall arbeta planmässigt för ökad jämställdhet. Bland de 15 konkreta förslagen ingår att öka synliggörandet av och kunskaperna på området. Grundtanken i rapporten är att riksdagsstyrelsen för varje mandatperiod skall fastställa ett handlingsprogram för jämställdhet med olika slag av insatser som skall genomföras under mandatperioden. En uppföljning skall ske i slutet av mandatperioden. I april 2005 fattade riksdagsstyrelsen beslut om ett handlingsprogram för innevarande mandatperiod.

Ett led i programmet är den rapport *Jämställt? Röster från riksdagen* (Utredningar från riksdagsförvaltningen 2005/06:URF2) baserad på djupintervjuer med kvinnliga och manliga riksdagsledamöter som presenterades vid ett seminarium i november 2005 för utskottspresidierna. I rapporten ger de intervjuade sin syn på maktförhållandena i riksdagen ur ett jämställdhetsperspektiv. Möjligheterna att förena riksdagsuppdraget med ansvaret för hem och familj blir belysta. Även om det finns kritik träder bilden fram av en riksdag på väg mot jämställdhet. Avsikten är att rapporten skall ges en vidare spridning inom riksdagen och tjäna som underlag i det fortsatta arbetet.

Parallellt med detta arbete har kommittén mer övergripande diskuterat behovet av forskning om riksdagsuppdraget ur ett genusperspektiv. I samarbete med Riksbankens Jubileumsfond genomfördes i maj 2005 ett offentligt seminarium där en sammanställning över befintlig forskning om riksdagen som institution från ett genusperspektiv presenterades. Syftet med seminariet var

att initiera en diskussion om behovet av ytterligare forskning och om forskningen kan bidra till arbetet med att göra riksdagsuppdraget jämställt. Kommittén noterar med tillfredsställelse att Riksbankens Jubileumsfond har visat intresse för fortsatt forskning inom området.

Kommittén har även initierat olika studier som bl.a. avser att belysa skillnader mellan manliga och kvinnliga ledamöters arbetssituation.

Bristande jämställdhet låter sig enligt kommitténs mening inte förenas med de demokratiska tankar som styr vårt representativa styrelseskick. En väl fungerande riksdag förutsätter att ledamöterna, både manliga och kvinnliga, kan utöva sitt förtroendeuppdrag på jämställda villkor. Arbetet för att öka jämställdheten i riksdagen är dock speciellt. Riksdagens ledamöter är inte anställda i riksdagen och omfattas därför inte av jämställdhetslagen. Särskilda mekanismer behövs därför för hanteringen av jämställdhetsfrågorna i riksdagsarbetet.

En god kunskap om olika förhållanden och problem är av stor vikt för det fortsatta arbetet. Olika tillvägagångssätt och metoder bör utnyttjas. De nämnda rapporterna är ett led i detta arbete och bör tjäna som underlag för fortsatta diskussioner i bl.a. partigrupperna och i arbetet med att bredda och fördjupa kunskapen på området i riksdagen. Det handlar inte bara om attityder och förhållningssätt i det interna arbetet utan även om hur en djupare insikt på detta område mer långsiktigt kan avspeglats i behandlingen av olika saksfrågor.

Det är enligt kommitténs mening av största vikt att jämställdhetsarbetet i riksdagen bedrivs planmässigt och kontinuerligt. Kommittén anser därför att riksdagsstyrelsen även fortsättningsvis skall ta ett särskilt ansvar för detta främst genom att fastställa ett handlingsprogram för varje mandatperiod och genom att följa upp och utvärdera jämställdhetsarbetet.

## Övriga frågor

### **Riksdagens behov av egna undersökningar**

Undersökningar om förtroendet för riksdagen och uppfattningar om riksdagens arbete har visat sig vara av värde för utvärderingsarbete och reformer av riksdagen och dess arbetsformer. Undersökningarna är också ett komplement till annan information och statistik om riksdagen och riksdagsarbetet. Det kan enligt kommitténs mening av flera skäl ifrågasättas om riksdagsförvaltningen bör beställa forskning och undersökningar om riksdagen som nu genomförs av oberoende forskningsinstitutioner och opinionsföretag. Ansvaret för den långsiktiga och djupgående forskningen ligger på universiteten och forskningsinstitutionerna. Vad gäller forskning på riksdagsområdet har Riksbankens Jubileumsfond ett särskilt ansvar, och kommittén utgår från att de goda kontakter som finns redan i dag mellan Jubileumsfonden och riksdagen upprätthålls.



Riksdagen kan dock ha behov av egna undersökningar om riksdagen och riksdagsarbetet. Det kan också bli aktuellt framöver att gjorda undersökningar följs upp. Riksdagsförvaltningen bör enligt kommittén hålla sig väl informerad om den forskning och de undersökningar om riksdagen som görs på annat håll.

### **Resurs- och genomförandefrågor**

De i betänkandet framförda förslagen får enligt kommitténs mening konsekvenser för riksdagens förvaltning om intentionerna skall kunna förverkligas. Det handlar framför allt om en förstärkning av resurserna på EU-området. Här har i praktiken mycket lite resurser tillförts utskotten sedan inträdet i Europeiska unionen. Men även andra områden, som t.ex. utskottens arbete med forsknings- och framtidsfrågor och riksdagens interparlamentariska samarbete aktualiserar resursförstärkningar. Var och hur resurserna fördelas bör ankomma på riksdagsförvaltningen att besluta om inom ramen för de resurser som riksdagen ställer till förfogande. En arbetsgrupp under ledning av riksdagsdirektören bör få riksdagsstyrelsens uppdrag att bereda resursfrågorna m.m. vidare. Frågan om utökade möjligheter för ledamöterna att göra tjänsteresor inom EU liksom frågan om utskottens resor inom EU har överlämnats till Traktamentsutredningen som riksdagsstyrelsen tillsatte våren 2005 (se *Traktamente – Bilersättning – EU-resor* (Utredningar från riksdagsförvaltningen 2005/06:URF3).

### **Kommitténs fortsatta arbete**

Riksdagskommitténs huvudbetänkande är det tredje större översynsarbetet av riksdagens arbetsformer sedan början av 1990-talet. Kontinuiteten i reformarbetet har varit stor och präglats av ambitionen att nå långsiktigt fungerande arbetsformer för riksdagen och att utveckla arbetet i takt med förändringar i omvärlden. Kommittén anser det värdefullt att reformarbetet inom riksdagen bedrivs i kommittéform och att kommittén inte bör avvecklas nu utan skall kunna fortsätta sitt arbete framöver när så är påkallat.

## Reservationer

### **1. Grön- och vitböcker och andra strategiska EU-dokument (avsnitt 3.2) (s)**

Britt Bohlin Olsson och Leif Jakobsson (båda s) anser att syftet med behandlingen av EU-dokument inte är att på ett tidigt stadium binda regeringen vid en viss ståndpunkt utan att skapa utrymme för en debatt som visar på olika synsätt på de aktuella frågorna. De föreslår att utskottets utlåtande anmäls i kammaren av talmannen och när denna anmälan sker kan den ledamot som så önskar begära ordet. Hanteringen i kammaren av EU-dokumenten bör avslutas med att kammaren lägger utlåtandet till handlingarna utan ställningstagande.

### **2. Samråd mellan regering och riksdag (avsnitt 3.3) (s)**

Britt Bohlin Olsson och Leif Jakobsson (båda s) anser att kommitténs majoritetsförslag om tillfälligt inhoppande ersättare i EU-nämnden motverkar kontinuitet i och sammanhållning av nämndens arbete. Det står i strid med all vedertagen föreningspraxis och parlamentarisk praxis där ersättare och deras inträde alltid är noga definierade och förutsägbara.

### **3. Samråd mellan regering och riksdag (avsnitt 3.3) (mp)**

Helena Hillar Rosenqvist (mp) anser att EU-nämnden skall läggas ned och att de olika fackutskotten i riksdagen, med den specialkompetens dessa besitter om de olika sakområdena, i stället skall bli ansvariga för respektive samråd med regeringen. Så länge EU-nämnden finns kvar menar hon att dess möten bör vara öppna.

### **4. Kontakter med andra parlament (avsnitt 3.6) (fp)**

Bo Könberg (fp) anser att EU-politiken måste föras närmare medborgarna. Politiker i Sverige måste göra Europapolitiken mer vardaglig. Ett steg i denna riktning vore att ge Europaparlamentarikerna ett eget formaliserat och öppet forum för återrapportering. De svenska Europaparlamentarikerna bör därför ges möjlighet att delta i särskilt anordnade EU-debatter i den svenska riksdagen.

### **5. Det konstitutionella fördraget (avsnitt 3.7) (fp och kd)**

Bo Könberg (fp) och Stefan Attefall (kd) anser att riksdagen bör arbeta med en subsidiaritetskontroll enligt det konstitutionella fördraget, även om det konstitutionella fördraget inte träder i kraft.

## **6. Utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten (avsnitt 5.2.10) (s)**

Britt Bohlin Olsson och Leif Jakobsson (båda s) anser att någon sammanslagning av lagutskottet och bostadsutskottet inte skall ske och att därmed antalet utskott i riksdagen förblir oförändrat.

## **7. Motionsinstitutet (avsnitt 5.3.4) (m och fp)**

Mikael Odenberg (m) och Bo Könberg (fp) anser att två allmänna motionstider bör ersätta den nuvarande ordningen med en allmän motionstid. Den största fördelen med två allmänna motionstider är enligt deras uppfattning att ledamöternas och partigruppernas motionsarbete kan fördelas jämnare över riksdagsåret, samtidigt som rimliga möjligheter till arbetsplanering för utskotts- och kammarkanslierna bibehålls. Höstens motionsperiod skulle komma att koncentreras på budgetrelaterade frågor medan mer principiellt inriktade förslag sannolikt skulle komma att väckas under den allmänna motions tiden i januari.

## **8. Motionsinstitutet (avsnitt 5.3.4) (kd, c och mp)**

Stefan Attefall (kd), Åsa Torstensson (c) och Helena Hillar Rosenqvist (mp) anser att den nuvarande ordningen med en allmän motionstid vid riksmötets inledning bör ersättas av en ordning där motioner får väckas när som helst under året, även när kammaren inte sammanträder. Den innebär att partier och ledamöter kan väcka motioner då en fråga är aktuell eller då ett väl underbyggt och genomarbetat förslag föreligger. Någon ökning av antalet motioner som en följd av den nya ordningen förutses inte.

## **9. Forsknings- och framtidsfrågor (avsnitt 5.4.4) (kd)**

Stefan Attefall (kd) anser att ett särskilt organ för forsknings- och framtidsfrågor bör inrättas för att höja statusen på forsknings- och framtidsfrågorna i riksdagen. Huruvida den organisatoriska formen skall vara ett utskott, en delegation eller en beredning, får närmare utredas.

## Särskilda yttranden

### **1. Samråd mellan regering och riksdag (avsnitt 3.3) (c)**

Åsa Torstensson (c) anför att EU-nämnden bör läggas ned, men att som en kompromiss kan hon dock acceptera kommitténs förslag.

### **2. Det konstitutionella fördraget (avsnitt 3.7) (m och c)**

Mikael Odenberg (m) och Åsa Torstensson (c) anför att de delar den uppfattning om subsidiaritetsfrågan och riksdagens arbetssätt som görs gällande i reservation 5 men anser det svårt att förorda förändringar i riksdagsordningen som uttryckligen hänvisar till ett fördrag som ännu inte har trätt i kraft.

### **3. Utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten (avsnitt 5.2.10) (v)**

Lars Bäckström (v) anför att kommittén borde ha övervägt om inte arbetsmarknadsutskottet borde ges en annan beteckning för att ytterligare markera utskottets speciella ansvar på jämställdhetsområdet och om inte det föreslagna civilutskottet borde ges en beteckning som lyfter fram detta utskotts ansvar för bostadspolitik. Han anför också att kommitténs förslag till ärendefördelning mellan utskotten kan behöva övervägas ytterligare.

### **4. Utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten (avsnitt 5.2.10) (c)**

Åsa Torstensson (c) anför att försvarsutskottet, när dess beredningsområde utvidgas, bör ändra beteckning till försvars- och räddningsutskottet (FRU).

### **5. Forsknings- och framtidsfrågor (avsnitt 5.4.4) (v)**

Lars Bäckström (v) anför att det är angeläget att forsknings- och framtidsfrågorna tydliggörs i riksdagsarbetet men menar att ett nytt parlamentariskt sammansatt organ inte kan förenas med kommitténs förslag på annat ställe i betänkandet att minska antalet utskott i syfte att underlätta för alla partier att vara representerade i samtliga utskott.

### **6. Riksdagens debattformer (avsnitt 6.3) (s)**

Britt Bohlin Olsson och Leif Jakobsson (båda s) anför att de i första hand vill reservera kammartiden till de grundlagsfästa uppgifter som ankommer på kammaren. Ärendedebatter och beslut har en fundamental betydelse för förståelsen av riksdagens beslut i lagstiftnings-, budget- och kontrollärenden. Nya eller utökade aktiviteter inom ramen för riksdagen konkurrerar tidsmässigt med ledamotens engagemang i valkretsen. De tidsmässiga

förutsättningarna för valkretsarbetet skall även i framtiden ha hög prioritet.

### **7. Riksdagens debattformer (avsnitt 6.3) (m)**

Mikael Odenberg (m) anför att det finns en risk med en fortsatt utveckling som innebär att taltiderna begränsas i ärende-, interpellations- och frågebatter. Formella talaregler som är alltför snävt tilltagna riskerar att leda till en ”snuttifiering”, utan att det avsedda önskemålet uppnås. Därför vill han varna för en utveckling där det införs alltför nya debattformer, som inte har ett omedelbart samband med riksdagens grundlagsfästa roll.

# Innehållsförteckning

|   |    |
|---|----|
| Till riksdagsstyrelsen.....   | 4  |
| Sammanfattning.....   | 6  |
| Inledning.....  | 6  |
| Riksdagens arbete med EU-frågor.....  | 7  |
| Riksdagens interparlamentariska samarbete.....  | 8  |
| Arbetet i riksdagens utskott.....   | 9  |
| Utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten.....                            | 9  |
| Motionsinstitutet.....  | 10 |
| Forsknings- och framtidsfrågor.....   | 11 |
| Uppföljning och utvärdering.....  | 12 |
| Arbetet i riksdagens kammare.....   | 13 |
| Riksmötet.....  | 13 |
| Riksdagens debattformer.....  | 14 |
| Arbetet i riksdagen för en jämställd riksdag.....   | 15 |
| Övriga frågor.....  | 16 |
| Riksdagens behov av egna undersökningar.....  | 16 |
| Resurs- och genomförandefrågor.....   | 17 |
| Kommitténs fortsatta arbete.....  | 17 |
| Reservationer.....  | 18 |
| 1. Grön- och vitböcker och andra strategiska EU-dokument<br>(avsnitt 3.2) (s).....          | 18 |
| 2. Samråd mellan regering och riksdag (avsnitt 3.3) (s).....                                | 18 |
| 3. Samråd mellan regering och riksdag (avsnitt 3.3) (mp).....                               | 18 |
| 4. Kontakter med andra parlament (avsnitt 3.6) (fp).....                                    | 18 |
| 5. Det konstitutionella fördraget (avsnitt 3.7) (fp och kd).....                            | 18 |
| 6. Utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan<br>utskotten (avsnitt 5.2.10) (s)..... | 19 |
| 7. Motionsinstitutet (avsnitt 5.3.4) (m och fp).....  | 19 |
| 8. Motionsinstitutet (avsnitt 5.3.4) (kd, c och mp).....                                    | 19 |
| 9. Forsknings- och framtidsfrågor (avsnitt 5.4.4) (kd).....                                 | 19 |
| Särskilda yttranden.....  | 20 |
| 1. Samråd mellan regering och riksdag (avsnitt 3.3) (c).....                                | 20 |
| 2. Det konstitutionella fördraget (avsnitt 3.7) (m och c).....                              | 20 |
| 3. Utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan<br>utskotten (avsnitt 5.2.10) (v)..... | 20 |
| 4. Utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan<br>utskotten (avsnitt 5.2.10) (c)..... | 20 |
| 5. Forsknings- och framtidsfrågor (avsnitt 5.4.4) (v).....                                  | 20 |
| 6. Riksdagens debattformer (avsnitt 6.3) (s).....   | 20 |
| 7. Riksdagens debattformer (avsnitt 6.3) (m).....   | 21 |
| Innehållsförteckning.....   | 22 |
| Förslag till riksdagsbeslut.....  | 28 |

|  |    |
|--|----|
| 1 Uppdraget.....   | 29 |
| 2 Inledning .....  | 31 |
| 2.1 Riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer .....                                | 31 |
| 2.1.1 Fortsatta förändringstendenser och utmaningar.....                             | 32 |
| 2.1.2 Översyn av riksdagens arbetsformer inför framtiden .....                       | 34 |
| 2.2 Tidigare utredningsarbeten.....  | 34 |
| 2.2.1 Riksdagsutredningen .....  | 34 |
| 2.2.2 Riksdagskommittén .....  | 35 |
| 2.3 Utredningen och utredningens arbetsformer .....                                  | 35 |
| 2.4 Disposition av huvudbetänkandet .....  | 37 |
| 3 Riksdagens arbete med EU-frågor .....  | 38 |
| 3.1 Inledning .....  | 38 |
| EU:s beslutsprocess.....   | 40 |
| 3.2 Grön- och vitböcker och andra strategiska EU-dokument.....                       | 41 |
| 3.2.1 Inledning .....  | 41 |
| 3.2.2 Olika typer av dokument .....  | 41 |
| 3.2.3 Hantering i riksdagen .....  | 42 |
| 3.3 Samråd mellan regering och riksdag .....   | 44 |
| 3.3.1 Gällande lagreglering .....  | 44 |
| Utskotten .....  | 45 |
| EU-nämnden.....  | 45 |
| 3.3.2 Stärkt roll för utskotten.....   | 47 |
| Utskottens planering och internationella kontakter .....                             | 47 |
| Relationer till regeringen.....  | 48 |
| 3.3.3 EU-nämnden .....   | 50 |
| EU-nämndens uppgift.....   | 50 |
| Ledamöter i EU-nämnden .....   | 51 |
| 3.3.4 Öppenhet i utskotten och i EU-nämnden.....                                     | 51 |
| 3.3.5 Utskottens arbete .....  | 52 |
| 3.3.6 Subsidiaritetskontroll.....  | 52 |
| 3.4 Regeringskonferenser och Europeiska rådet .....                                  | 53 |
| 3.5 EU-debatter i kammaren om lagstiftningsprogram .....                             | 54 |
| 3.6 Kontakter med andra parlament .....  | 56 |
| 3.6.1 Kontakter med nationella parlament m.m. ....                                   | 56 |
| 3.6.2 Kontakter med Europaparlamentariker.....                                       | 57 |
| 3.7 Det konstitutionella fördraget.....  | 58 |
| 3.7.1 Inledning .....  | 58 |
| 3.7.2 Information från Europeiska unionen.....                                       | 58 |
| 3.7.3 Subsidiaritetskontrollen.....  | 58 |
| 3.7.4 Hantering i riksdagen .....  | 60 |
| 3.7.5 Förberedelser för kommande förslag samt kontakter med<br>andra parlament ..... | 62 |
| 3.7.6 Kontakter med kommunal och regional nivå.....                                  | 63 |
| 3.7.7 EU-förslags förenlighet med svensk grundlag .....                              | 64 |
| 3.7.8 Möjligheten att väcka talan vid domstolen .....                                | 64 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.7.9 Övriga frågor med anledning av det nya fördraget .....                           | 65  |
| Invändning mot övergång till beslut med kvalificerad majoritet .....                   | 65  |
| Framtida konvent .....   | 65  |
| Riksdagsordningen i övrigt .....   | 66  |
| 4 Riksdagens interparlamentariska samarbete .....                                      | 67  |
| 4.1 Inledning .....  | 67  |
| 4.2 Utredningsbehovet .....  | 69  |
| 4.3 Riksdagens delegationer till de interparlamentariska församlingarna .....          | 71  |
| 4.3.1 Nordiska rådet .....   | 74  |
| 4.3.2 Europarådets parlamentariska församling .....                                    | 76  |
| 4.3.3 OSSE:s parlamentariska församling .....  | 77  |
| 4.3.4 Interparlamentariska unionen .....   | 78  |
| 4.3.5 Natos parlamentariska församling .....   | 80  |
| 4.3.6 Västeuropeiska unionens församling .....   | 81  |
| 4.3.7 Parlamentariska församlingen för Europa-Medelhavet .....                         | 81  |
| 4.3.8 Parlamentariska Östersjökonferensen .....  | 82  |
| 4.3.9 Arktiska parlamentarikerkonferensen .....  | 83  |
| 4.4 Kommitténs överväganden .....  | 84  |
| 5 Arbetet i riksdagens utskott .....   | 90  |
| 5.1 Inledning .....  | 90  |
| 5.2 Utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten .....                  | 90  |
| 5.2.1 Tidigare utredningar .....   | 90  |
| 5.2.2 Reformbehovet .....  | 95  |
| 5.2.3 Utskottens arbetsbelastning .....  | 97  |
| 5.2.4 Utjämnad arbetsbörda genom förändrad ärendeindelning .....                       | 97  |
| 5.2.5 Förslag om ändrad ärendefördelning av andra skäl än ojämn arbetsbelastning ..... | 98  |
| 5.2.6 Forsknings- och framtidsfrågor .....   | 100 |
| 5.2.7 Säkerhets- och sårbarhetsfrågor .....  | 100 |
| 5.2.8 Reduktion av antalet utskott .....   | 101 |
| 5.2.9 Effektivare utnyttjande av de samlade kansliresurserna .....                     | 103 |
| 5.2.10 Kommitténs överväganden .....   | 104 |
| 5.3 Motionsinstitutet .....  | 106 |
| 5.3.1 Problemen .....  | 106 |
| 5.3.2 Frågans tidigare behandling .....  | 107 |
| 5.3.3 Motionsinstitutet i Danmark, Finland och Norge .....                             | 108 |
| 5.3.4 Den allmänna motionstiden .....  | 111 |
| Nuvarande ordning .....  | 111 |
| Grundlagberedningens syn på den allmänna motionstiden .....                            | 112 |
| Kommitténs överväganden .....  | 112 |
| 5.3.5 Motionsrätten på skrivelser och redogörelser .....                               | 113 |
| 5.3.6 Förenklad motionsberedning .....   | 114 |
| 5.3.7 Behandlingstvävet .....  | 117 |



|  |     |
|--|-----|
| 5.4 Forsknings- och framtidsfrågor .....   | 118 |
| 5.4.1 Bakgrund .....   | 118 |
| Skrivelsen från Sällskapet riksdagsmän och forskare.....                               | 118 |
| Vetenskaps- och teknikinriktade parlamentariska organ i<br>andra länder .....          | 119 |
| 5.4.2 Utskottens arbete med forsknings- och framtidsfrågor.....                        | 120 |
| 5.4.3 Erfarenheterna av forskningsdagen 2004 och riksdagens<br>framtidsdagar 2005..... | 121 |
| 5.4.4 Kommitténs överväganden.....   | 122 |
| 5.5 Riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering .....                            | 125 |
| 5.5.1 Bakgrund .....   | 125 |
| 5.5.2 Riksdagens handlingsplan för uppföljning och<br>utvärdering .....                | 125 |
| 5.5.3 Ändring i riksdagsordningen .....  | 126 |
| Riksdagens handlingsplan .....   | 126 |
| Utvecklingen efter riksdagens beslut.....  | 126 |
| 5.5.4 Verksamhetsplanering .....   | 126 |
| Riksdagens handlingsplan .....   | 126 |
| Utvecklingen efter riksdagens beslut.....  | 126 |
| 5.5.5 Utskottens uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter .....                       | 126 |
| Riksdagens handlingsplan .....   | 126 |
| Utvecklingen efter riksdagens beslut.....  | 126 |
| Löpande uppföljning .....  | 127 |
| Tematisk uppföljning och utvärdering .....   | 127 |
| 5.5.6 Erfarenhets- och informationsutbyte .....  | 128 |
| Riksdagens handlingsplan .....   | 128 |
| Utvecklingen efter riksdagens beslut.....  | 128 |
| 5.5.7 Ökad systematik i resultatinformationen .....                                    | 128 |
| Riksdagens handlingsplan .....   | 128 |
| Utvecklingen efter riksdagens beslut.....  | 128 |
| 5.5.8 Stödfunktion för uppföljning och utvärdering .....                               | 130 |
| Riksdagens handlingsplan .....   | 130 |
| Utvecklingen efter riksdagens beslut.....  | 130 |
| 5.5.9 Utbildningsinsatser .....  | 130 |
| Riksdagens handlingsplan .....   | 130 |
| Utvecklingen efter riksdagens beslut.....  | 131 |
| 5.5.10 Utskottens verksamhetsberättelser .....   | 131 |
| Riksdagens handlingsplan .....   | 131 |
| Utvecklingen efter riksdagens beslut.....  | 131 |
| 5.5.11 Ökade resurser för uppföljning och utvärdering.....                             | 131 |
| Riksdagens handlingsplan .....   | 131 |
| Utvecklingen efter riksdagens beslut.....  | 131 |
| 5.5.12 Kommitténs överväganden .....   | 132 |
| 6 Arbetet i riksdagens kammare.....  | 134 |
| 6.1 Inledning .....  | 134 |

|  |     |
|--|-----|
| 6.2 Riksmötet.....   | 134 |
| 6.2.1 Bakgrund .....   | 134 |
| 6.2.2 Historik .....   | 135 |
| 6.2.3 Riksdagsutredningen.....   | 135 |
| 6.2.4 Europeiska rådets möten .....  | 136 |
| 6.2.5 Kommitténs överväganden .....  | 138 |
| 6.3 Riksdagens debattformer .....  | 139 |
| 6.3.1 Inledning.....   | 139 |
| 6.3.2 Sammanträdestiden.....   | 142 |
| Kommitténs överväganden .....  | 143 |
| 6.3.3 Ärendebatter.....  | 144 |
| Kommitténs överväganden .....  | 144 |
| 6.3.4 Statsministerns frågestund .....   | 144 |
| Kommitténs överväganden .....  | 145 |
| 6.3.5 Allmän debattimme .....  | 145 |
| Kommitténs överväganden .....  | 146 |
| 6.3.6 EU-debatter i kammaren .....   | 146 |
| 6.3.7 Vissa andra debattformer .....   | 147 |
| Kommitténs överväganden .....  | 147 |
| 6.4 Voteringar och övriga frågor .....   | 148 |
| 6.4.1 Voteringar .....   | 148 |
| Vissa statistiska uppgifter .....  | 149 |
| Voteringar i andra länder .....  | 152 |
| Kommitténs överväganden .....  | 152 |
| 6.4.2 Instämmanden.....  | 153 |
| Kommitténs överväganden .....  | 153 |
| 6.4.3 Utskottssammanträde under plenum.....  | 154 |
| Kommitténs överväganden .....  | 154 |
| 7 Riksdagens arbete för en jämställd riksdag .....                                 | 155 |
| 7.1 Inledning.....   | 155 |
| Utvecklingen.....  | 155 |
| 7.2 Arbetet för en jämställd riksdag .....   | 156 |
| 7.3 Kommitténs överväganden .....  | 158 |
| 8 Övriga frågor .....  | 160 |
| 8.1 Forskning om riksdagen och riksdagsarbetet.....                                | 160 |
| 8.2 Resurs- och genomförandefrågor .....   | 161 |
| 8.3 Kommitténs fortsatta arbete.....   | 162 |
| 9 Författningskommentar .....  | 163 |
| 9.1 Riksdagsordningen .....  | 163 |
| Reservationer.....   | 169 |
| 1. Grön- och vitböcker och andra strategiska EU-dokument<br>(avsnitt 3.2) (s)..... | 169 |
| 2. Samråd mellan regering och riksdag (avsnitt 3.3) (s) .....                      | 170 |
| 3. Samråd mellan regering och riksdag (avsnitt 3.3) (mp).....                      | 171 |
| 4. Kontakter med andra parlament (avsnitt 3.6) (fp).....                           | 172 |

|  |     |
|--|-----|
| 5. Det konstitutionella fördraget (avsnitt 3.7) (fp och kd) .....                            | 172 |
| 6. Utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan<br>utskotten (avsnitt 5.2.10) (s) ..... | 173 |
| 7. Motionsinstitutet (avsnitt 5.3.4) (m och fp).....   | 174 |
| 8. Motionsinstitutet (avsnitt 5.3.4) (kd, c och mp) .....                                    | 175 |
| 9. Forsknings- och framtidsfrågor (avsnitt 5.4.4) (kd) .....                                 | 177 |
| Särskilda yttranden.....   | 178 |
| 1. Samråd mellan regering och riksdag (avsnitt 3.3) (c).....                                 | 178 |
| 2. Det konstitutionella fördraget (avsnitt 3.7) (m och c) .....                              | 178 |
| 3. Utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan<br>utskotten (avsnitt 5.2.10) (v) ..... | 178 |
| 4. Utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan<br>utskotten (avsnitt 5.2.10) (c).....  | 178 |
| 5. Forsknings- och framtidsfrågor (avsnitt 5.4.4) (v) .....                                  | 179 |
| 6. Riksdagens debattformer (avsnitt 6.3) (s).....  | 179 |
| 7. Riksdagens debattformer (avsnitt 6.3) (m) .....   | 180 |
| <b><u>Bilaga 1</u></b>   |     |
| Lagförslag .....   | 182 |
| Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....   | 182 |
| <b><u>Bilaga 2</u></b>   |     |
| Fördragsanknutna frågor .....  | 193 |
| Ändringar i riksdagsordningen med anledning av det nya fördraget.....                        | 193 |
| Riksdagsordningen med anledning av det nya fördraget.....                                    | 199 |
| <b><u>Bilaga 3</u></b>   |     |
| Summary .....  | 201 |
| Introduction.....  | 201 |
| The work of the Riksdag with EU matters .....  | 202 |
| The Riksdag and interparliamentary cooperation.....  | 203 |
| The work of the parliamentary committees.....  | 205 |
| The committee system and distribution of matters between the<br>committees .....             | 205 |
| Private members' motions.....  | 206 |
| Issues relating to research and the future.....  | 207 |
| Follow-up and evaluation.....  | 208 |
| Work in the Chamber of the Riksdag .....   | 209 |
| The Riksdag session.....   | 209 |
| Riksdag debating procedures.....   | 210 |
| Working for gender equality in the Riksdag .....   | 211 |
| Other issues .....   | 213 |
| The Riksdag's need for inquiries of its own .....  | 213 |
| Resources and implementation.....  | 213 |
| The Commission's ongoing work .....  | 214 |
| <b><u>Bilaga 4</u></b>   |     |
| Utredningsdirektiv .....   | 215 |

# Förslag till riksdagsbeslut

## Lagförslag

1. Riksdagen antar förslaget i bilaga 1 till lag om ändring i riksdagsordningen.

## EU-frågor

2. Riksdagen godkänner riktlinjerna för riksdagens arbete med EU-frågorna (avsnitten 3.1–3.6).

## Interparlamentariskt samarbete

3. Riksdagen godkänner riktlinjerna för riksdagens interparlamentariska samarbete (avsnitt 4.4).

## Riksdagens utskott

4. Riksdagen godkänner riktlinjerna för arbetet i riksdagens utskott (avsnitten 5.2.9 och 5.2.10).

5. Riksdagen godkänner riktlinjerna för förenklad motionsberedning (avsnitten 5.3.6).

6. Riksdagen godkänner riktlinjerna för riksdagens arbete med forsknings- och framtidsfrågor (avsnitt 5.4.4).

7. Riksdagen godkänner riktlinjerna för riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering (avsnitt 5.5.12).

## Riksdagens kammare

8. Riksdagen godkänner riktlinjerna för förändringar av arbetet i riksdagens kammare (avsnitten 6.2.5, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.4, 6.3.5, 6.3.7, 6.4.1, 6.4.2 samt 6.4.3).

## Jämställdhet

9. Riksdagen godkänner riktlinjerna för riksdagens arbete för en jämställd riksdag (avsnitt 7.3).

## Forskning om riksdagen och riksdagsarbetet

10. Riksdagen godkänner riktlinjerna för forskning om riksdagen och riksdagsarbetet (avsnitt 8.1).

## Genomförande

11. Riksdagen godkänner vad som anförts om erforderliga resurser för att genomföra kommitténs förslag (avsnitten 8.2 och 8.3).

# 1 Uppdraget

I november 2002 lämnades till riksdagsstyrelsen en redogörelse för det arbete som 1998 års riksdagskommitté bedrivit. Samtidigt fick kommittén i uppdrag av riksdagsstyrelsen att fortsätta sitt arbete med beredning av frågor som rör utvecklingen av riksdagens arbetsformer (Riksdagsstyrelsens protokoll 2002/03:2).

Riksdagsstyrelsen ansåg att Riksdagskommittén i stort sett hade slutfört sitt arbete. Riksdagsstyrelsen ansåg dock att kommittén borde finnas kvar för att vid behov bereda och lämna förslag till riksdagsstyrelsen i uppkommande frågor som rör riksdagsarbetet. Styrelsen konstaterade att kommittén har ett mycket brett uppdrag och enligt direktiven – utöver vad som uttryckligen anges – också förutsättningslöst kan pröva andra frågor av vikt för riksdagsarbetets utveckling på sikt. I sitt beslut anförde styrelsen att det fanns mycket som talade för att kommittén skulle finnas kvar i ytterligare ett par år för att på så sätt skapa kontinuitet i arbetet med att utveckla riksdagens arbetsformer. Kommittén förutsattes ta hand om de frågor om riksdagsarbetet som riksdagen kan komma att överlämna till riksdagsstyrelsen men även frågor som initierats på annat sätt. Riksdagsstyrelsen påtalade att det också fanns anledning att de närmaste åren följa upp och utvärdera riksdagens beslut med anledning av huvudbetänkandet av 1998 års riksdagskommitté i frågor som uppföljning och utvärdering, hanteringen av EU-frågor och budgetprocessen. För budgetprocessen ansågs det angeläget att erfarenheterna av processen efter valet 2002 blev föremål för en särskild utvärdering.

Den 1 oktober 2003 gav riksdagsstyrelsen genom tilläggsdirektiv kommittén i uppdrag att kartlägga och analysera konsekvenserna för riksdagen av det nya fördraget både vad gäller formella regler och sakligt innehåll (Riksdagsstyrelsens protokoll 2003/04:1). Kommittén gavs också i uppdrag att utvärdera riksdagens beslut från 2001 med anledning av de förslag om EU-frågornas hantering som 1998 års Riksdagskommitté avgivit (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23).

Vidare gav Riksdagsstyrelsen kommittén i uppdrag att förutsättningslöst pröva formerna för riksdagens arbete med EU-frågor och föreslå de organisatoriska och författningsmässiga förändringar kommittén finner nödvändiga för att riksdagen skall kunna delta i EU-samarbetet på ett effektivt och ansvarsfullt sätt. Kommittén fick vidare i uppdrag att finna former för riksdagens hantering av och beslut om EU-samarbetets olika dimensioner. Som ett led i detta arbete ansågs också ingå att pröva formerna för kontakterna med regeringen. Enligt tilläggsdirektiven stod det kommittén fritt att i övrigt, i enlighet med riksdagskommitténs uppdrag, pröva andra EU-frågor av vikt för riksdagsarbetets utveckling på sikt. I uppdraget angavs en utgångspunkt för kommitténs arbete vara att EU-frågorna så långt möjligt är skall integreras i det sedvanliga riksdagsarbetet och att alla ledamöter skall ha möjlighet att

sätta sig in i och följa EU-frågorna. En annan utgångspunkt var att tydliggöra riksdagens roll och stärka riksdagens inflytande i EU-samarbetet. Slutligen framhöll styrelsen att EU-arbetet i riksdagen skall präglas av öppenhet med goda möjligheter till insyn för medborgarna. Kommittén gavs i uppdrag att utse en parlamentarisk referensgrupp med uppgift att fortlöpande delta i utredningsarbetet i denna del. En avrapportering av referensgruppens arbete till kommittén skulle göras senast i maj 2004.

## 2 Inledning

### 2.1 Riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer

Nationella parlament står inför utmaningar av olika slag. Det gäller också den svenska riksdagen. Ett parlament som har ambitionen, som den svenska riksdagen, att vara modernt och stå i medborgarnas tjänst, har ett naturligt behov av att fortlöpande låta sin verksamhet ses över och utvecklas. Ett sådant arbete syftar till att förbättra riksdagens förutsättningarna att fullgöra sina olika uppgifter och funktioner.

Riksdagskommitténs huvudbetänkande är det tredje större översynsarbetet av riksdagens arbetsformer sedan 1990-talet. Riksdagsutredningen, under talman Ingegerd Troedsson, lade fram sitt betänkande *Reformera riksdagsarbetet* år 1993. Riksdagskommittén, under talman Birgitta Dahl, lade år 2001 fram huvudbetänkandet *Riksdagen inför 2000-talet*.

Riksdagskommittén identifierade i huvudbetänkandet från 2001 ett antal viktigare förändringar i riksdagsarbetets miljö under 1990-talet som föranledde en analys och en utredning av förändringarnas konsekvenser för riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer. Hit hänfördes bl.a. förändringar i valsystemet, partisystemet, ledamotsomsättningen, kvinnorepresentationen, internationaliseringen, utbyggnaden av den politiska tjänstemannakåren och IT-utvecklingen.

Förändringstendenserna är fortsatt tydliga. Det gäller t.ex. utvecklingen av det interparlamentariska samarbetet, utbyggnaden av den politiska tjänstemannakåren och utvecklingen på IT-området. Också på andra områden återfinns förändringar, även om dessa inte har varit lika starka. Det gäller t.ex. användningen av personvalssystemet för andra gången i valet 2002 och diskussionerna om den numera höga kvinnorepresentationen i riksdagen också återspeglas i ett faktiskt och reellt inflytande.

Riksdagens utskott har med Riksdagskommitténs förslag år 2001 och efterföljande riksdagsbeslut fått ansvar att följa upp och utvärdera riksdagens tidigare beslut. I riksdagens arbete med EU-frågor har utskotten sedan 1997 också ett ansvar att följa utvecklingen inom Europeiska unionen inom det egna beredningsområdet. Ett ytterligare ökat engagemang i dessa frågor har dock ansetts nödvändigt. Den snabba utvecklingen av det interparlamentariska samarbetet ställer också nya krav på riksdagen. Förslag har väckts om att öka utskottens engagemang i forsknings- och framtidsfrågor. Samtidigt tenderar antalet motioner att öka vilket begränsar utskottens utrymme för nya åtaganden.

Riksdagen står alltså alltjämt inför viktiga utmaningar. Riksdagskommittén har ansett det vara en angelägen uppgift att fortsatt analysera och utreda konsekvenserna av dessa förändringar och utmaningar för riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer.

### 2.1.1 Fortsatta förändringstendenser och utmaningar

Sedan det förra betänkandet lämnades för drygt fyra år sedan har ytterligare ett val till riksdagen hållits. Valet 2002 innebar att samma sju partier som funnits i riksdagen sedan 1994 på nytt invaldes. Rörligheten i partibilden var liksom vid valen under 1990-talet stor; 49 mandat bytte parti vilket är praktiskt taget lika många som vid valen 1994 och 1998. Andelen kvinnor var efter valet 2002 45 %, den högsta andelen hittills efter ett val. Frågan om jämställdheten i riksdagen från andra aspekter än den rena mandatfördelningen har aktualiserats under senare tid.

Vid valet 2002 användes personvalssystemet för andra gången. Utfallet blev i stort sett detsamma som 1998. 26 % av väljarna personröstade, 86 riksdagsledamöter blev invalda på personröster medan 10 ledamöter kom in enbart på grund av personrösterna.<sup>1</sup> Av en utvärdering som konstitutionsutskottet gjorde efter det senaste valet framgår bl.a. att personröster relativt sett är fler i små valkretsar än i större, att små partier får in fler personvalda än större.<sup>2</sup> Några effekter på köns- eller åldersfördelningen i riksdagen har inte personvalet haft. Konstitutionsutskottet har också undersökt sambandet mellan att vara personvald och uppträdandet i riksdagen mätt i antalet egenmotioner, inlämnade frågor för skriftligt svar, frånvaro vid omröstningar och avvikelser från partilinjen. I samtliga avseenden finns det skillnader mellan personvalda och icke-personvalda. Tydligast är skillnaden när det gäller väckande av motioner. De personvalda väcker klart fler motioner än de som inte är personvalda.

De parlamentariska förutsättningarna för regeringsbildningen påverkades knappast av utgången av valet 2002. Socialdemokraterna stärkte sin ställning men behövde alltjämt stöd från andra partier för att få majoritet i riksdagen. Det samarbete som inletts efter valet 1998 med Vänsterpartiet och Miljöpartiet fortsatte därför och byggdes ut både sakfrågemässigt och organisatoriskt bl.a. genom representation av politiskt sakkunniga från Vänsterpartiet och Miljöpartiet i departementen.

Utbyggnaden av den politiska tjänstemannakåren i riksdagen har fortgått efter 2001. Enligt undersökningen *Det reformerade ledamotsstödet* (Utredningar från riksdagsförvaltningen 2002/03:URF3) som riksdagens utredningstjänst gjorde 2003 är ledamotsstödet ofta inte individuellt organiserat utan har mer karaktären av en gemensam resurs för de ledamöter som tillhör vissa utskottsområden eller kommer från olika regioner i landet. Den uppgift som ledamöterna har fått mest hjälp med är att samla in information. En majoritet av ledamöterna anser att det arbete som de politiska sekreterarna utför i huvudsak är av politisk och inte av administrativ karaktär. Antalet politiska sekreterare uppgick enligt den beräkning utredningstjänsten gjorde i början av 2003 till 165. Utbyggnaden av stödet har fortsatt och skall den 1 juli 2006 motsvara en politisk sekreterare per riksdagsledamot.

<sup>1</sup> Motsvarande siffror 1998 var 30 %, 86 och 12.

<sup>2</sup> Se bet. 2003/04:KU13 bilaga 2.



Riksdagens arbetsformer för hantering av EU-frågor har diskuterats vid flera tillfällen, alltsedan den kommitté som utredde de konstitutionella konsekvenserna av ett inträde i EU tillsattes.<sup>3</sup> 1998 års Riksdagskommitté ansåg i sitt betänkande våren 2001 att EU-frågor borde ingå som en integrerad del av utskottens ärendehantering och tas upp i betänkanden som behandlar närliggande frågor. Kommittén framhöll att utskotten kan avge yttranden till EU-nämnden, något som också förekommit vid några tillfällen under senare år. Utskotten rekommenderades vidare att hålla öppna utfrågningar i EU-frågor. På kommitténs förslag distribueras numera regeringens faktapromemorior om viktigare kommissionsförslag, grön- och vitböcker samt kommissionsförslag till berört utskott på samma sätt som propositioner och motioner. Av utskottet vidtagna åtgärder med anledning av faktapromemorian skall rapporteras till kammarkansliet.

Utvecklingen inom EU har efter kommitténs huvudbetänkande 2001 varit snabb. I maj 2004 utvidgades unionen med tio nya medlemsländer och förhandlingar förs om en fortsatt utvidgning av unionen. Formerna för samarbetet mellan nationella parlament inom EU har utvecklats och i arbetet med ett nytt konstitutionellt fördrag för EU riktades stor uppmärksamhet på de nationella parlamentens roll inom samarbetet. Vidare pågår ansträngningar i olika sammanhang för att bättre förankra EU-frågorna i samhället i stort.

Också tendenserna till fortsatt internationalisering är tydliga. Riksdagen hanterar, till följd av internationaliseringen, EU:s fördjupning och utvidgning och den snabba samhällsutvecklingen efter kalla krigets slut, alltfler internationella aspekter inom skilda politikområden. Samtidigt som internationella frågor har blivit ett allt viktigare inslag i parlamentens dagliga arbete har parlamenten blivit allt viktigare i den internationella politiken.

Utvecklingen av antalet fristående motioner har ökat dramatiskt sedan Riksdagskommittén avgav sitt huvudbetänkande 2001. Kommittén framhöll då att den starka tillströmningen av motioner är ett uttryck för en stark önskan hos riksdagens ledamöter och partier att vilja påverka samhällsutvecklingen inte bara direkt genom omedelbara riksdagsbeslut utan också genom att skapa opinion med långsiktig verkan. Samtidigt sades dock att det finns problem med hanteringen av det stora antalet motioner. Problemen har accentuerats än mer under senare år på grund av den kraftiga ökningen av motionerna sedan 1997.

För utskottens del kompliceras arbetet av att motionsbehandlingen fått ökad konkurrens under senare år av andra, delvis nya uppgifter för utskotten. På EU-området fick utskotten redan från början uppgiften att bevaka utvecklingen på det egna utskottets beredningsområde. Efter hand har kraven på utskottens insatser på EU-området ökat och – från 1997 – skrivits in i riksdagsordningen. Ett annat område där kraven på utskotten ökat gäller uppföljning och utvärdering av riksdagsbesluten på utskottets område. Övergången till mål- och resultatstyrning och förändringen av budgetsystemet och budget-

---

<sup>3</sup> *EG och våra grundlagar*, SOU 1993:14.

processen har medfört att mer systematiska och fördjupade insatser på detta område har ansetts befogade av riksdagen.

Sammantaget står riksdagen inför flera viktiga förändringar och utmaningar som påverkar riksdagens möjligheter att fullgöra sina uppgifter och funktioner. Allt större krav riktas mot riksdagen, utskotten, partigrupperna och de enskilda ledamöterna. Den översyn som Riksdagskommittén i det följande presenterar syftar till att stärka riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer.

### 2.1.2 Översyn av riksdagens arbetsformer inför framtiden

I Riksdagskommittén har huvudsakligen två olika frågekomplex kommit att diskuteras. Inledningsvis har kommittén fokuserat på att följa upp och utvärdera kommitténs förslag från huvudbetänkandet och riksdagsbeslutet 2001. Det gäller utvärderingen av budgetprocessen inbegripet erfarenheterna efter valet, riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering samt riksdagens hantering av EU-frågor. En uppföljning och utvärdering av budgetprocessen sker också i annat sammanhang, utanför Riksdagskommitténs ram och tas därför inte upp i detta betänkande.<sup>4</sup>

För frågan om riksdagens hantering av EU-frågor tillsattes en referensgrupp till kommittén. Referensgruppen hade särskilda utredningsdirektiv att följa. Gruppens slutredovisning lämnades den 16 juni 2004.

Därutöver har kommittén fäst uppmärksamhet på ytterligare ett antal frågor som har konsekvenser för hur riksdagen möter framtidens utmaningar. Till dessa frågor hänförs forsknings- och framtidsfrågorna, motionshanteringen och utskottsorganisationen. Försök som initierats med nya debattformer har av kommittén utvärderats och följts upp. Vidare har en diskussion förts om vissa andra debattformer och riksmötets längd med mera. Ytterligare frågor som kommittén har diskuterat är riksdagens voteringar och det interparlamentariska samarbetet.

## 2.2 Tidigare utredningsarbeten

### 2.2.1 Riksdagsutredningen

Talmanskonferensen beslutade den 17 oktober 1990 att tillkalla en utredning med uppdrag att se över riksdagens hantering av statsbudgeten m.m. med talmannen som ordförande. Utredningen, som antog namnet Riksdagsutredningen, lämnade i betänkandet *Reformera riksdagsarbetet!* i juni 1993 förslag om ett program för att reformera och förnya riksdagsarbetet. Betänkandet byggde på fem huvudpunkter. För det första föreslog utredningen en komprimerad och mer sammanhållen behandling av den statliga budgeten i riksdagen. För det andra föreslogs en övergång till kalenderår som budgetår. Vidare,

<sup>4</sup> En interdepartemental utredning har tillsatts inom Finansdepartementet till vilken dock knutits experter från riksdagsförvaltningen.

och som Riksdagsutredningens tredje huvudpunkt, föreslogs ett slopande av riksdagens formella sommaruppehåll. För det fjärde föreslogs en effektivare hantering av motioner. Slutligen och för det femte föreslog utredningen en satsning på uppföljning, utvärdering och revision.

Utredningens förslag följdes av riksdagsbeslut (förs. 1993/94:TK1, förs. 1993/94:TK2, förs. 1993/94:TK3, bet. 1993/94:KU18, bet. 1994/95:KU2).

### 2.2.2 Riksdagskommittén

Talmanskonferensen beslutade den 2 december 1998 att tillkalla en parlamentarisk kommitté för översyn av vissa riksdagsfrågor – Riksdagskommittén med talmannen som ordförande. Arbetet inleddes i januari 1999. Kommittén biträdades av tre parlamentariska referensgrupper.

Kommitténs arbete skulle enligt direktiven inriktas på fyra områden: riksdagens parlamentariska ledningsorganisation, budgetprocessen m.m., riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision samt riksdagens arbete med EU-frågor.

Kommittén avgav ett huvudbetänkande och tre delbetänkanden. Utredningens förslag följdes av riksdagsbeslut (förs. 1999/2000:TK1, förs. 1999/2000:TK2, bet. 1999/2000:KU19, förs. 1999/2000:RS1, bet. 2000/01:KU8, förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23).

## 2.3 Utredningen och utredningens arbetsformer

Riksdagsstyrelsen utsåg den 20 november 2002 nya ledamöter i den riksdagskommitté som tillsattes 1998, vilket innebar att Riksdagskommitténs arbete påbörjades på nytt. Kommittén har sedan den 12 mars 2003 haft 20 protokollförda sammanträden, varav ett tvådagars internatsammanträde och ett hel-dagssammanträde. Kommittén har vidare vid två tillfällen fattat beslut per capsulam. Kommittén har tillsammans med Riksbankens Jubileumsfond i maj 2005 arrangerat ett offentligt forskningsseminarium om riksdagsuppdraget ur genusperspektiv.

Föreliggande betänkande är kommitténs huvudbetänkande.

Till grund för betänkandets avsnitt om riksdagens arbete med EU-frågor ligger ett utredningsarbete av en parlamentarisk referensgrupp som kommittén utsåg. Uppdraget, som riksdagsstyrelsen givit kommittén, var att kartlägga och analysera konsekvenserna för riksdagen av det nya konstitutionella fördrag som framförhandlats inom Europeiska unionen och utvärdera riksdagens tidigare beslut om EU-frågornas hantering. Ordförande för referensgruppen var förste vice talman Per Westerberg (m). Ledamöter har varit riksdagsledamöterna Susanne Eberstein (s), Sven-Erik Österberg (s), Erik Ullenhag (fp), Johnny Gylling (kd), Lennart Gustavsson (v), Kerstin Lundgren (c) samt Ulf Holm (mp).

Referensgruppen biträdades av en expertgrupp med riksdagsdirektör Anders Forsberg som ordförande. Ledamöter i expertgruppen var kanslichef Ulf

Christoffersson (kammarkansliet), bitr. kammarsekreterare och planeringschef Lisbet Hansing Engström (riksdagsdirektörens sekretariat), bitr. kammarsekreterare Charlotte Rydell (kammarkansliet), kanslichef Bertil Wennberg (konstitutionsutskottet), kanslichef Thomas Hörberg (utrikesutskottet), kanslichef Ingrid Larén Marklund (EU-nämnden), kanslichef Lars Vargö (riksdagens internationella kansli), enhetschef Kristina Zetterström (EU-upplysningen) samt föredragande Martin Brothén (huvudsekreterare i Riksdagskommittén). Referensgruppens och expertgruppens sekreterare har varit föredragande Hans Hegeland. Referensgruppen överlämnade den 16 juni 2004 rapporten *Riksdagens arbete med EU-frågor* till kommittén.

För uppdraget att lämna förslag till hur en anpassning av bestämmelser i lagen (1996:1059) om statsbudgeten med kompletterande förordningar kan ske till riksdagens myndigheters verksamhet tillkallades en särskild expertgrupp. Uppdraget redovisas i ett separat betänkande

Kommittén har fortlöpande under arbetet genomfört vissa undersökningar. Kommittén lät våren 2004 genomföra en undersökning med samtliga riksdagsledamöter om riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer. Undersökningen genomfördes som en brevenkät och bestod av två delar. Dels genomfördes en s.k. *tidsbudgetstudie* där ledamöterna så exakt som möjligt, i dagboksform, fick föra in i vilken utsträckning och vid vilken tidpunkt som de ägnat sig åt olika arbetsuppgifter med anknytning till deras politiska verksamhet, dels genomfördes en mindre *enkätundersökning* med ledamöterna om riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer. Riksdagskommitténs tidsbudgetstudie med ledamöterna var den fjärde i ordningen. Tidigare undersökningar har genomförts med motsvarande upplägg 1974, 1977 och 1985, vilket möjliggör tidsjämförande analyser för en trettioårsperiod.

Kommittén har också låtit sammanställa en forskningsöversikt om riksdagsuppdraget ur ett genusperspektiv. Forskningsöversikten var ett led i arbetet med att bidra till ökad kunskap och förståelse av kvinnliga riksdagsledamöters situation och villkor i riksdagen genom att kartlägga befintlig forskning på området. Den avsåg också att utgöra ett underlag för fortsatta diskussioner om behovet av forskning.

Kommittén lät vidare under hösten 2004 genomföra en undersökning om utskottens arbetsuppgifter, arbetssätt och arbetsbelastning. Som ett led i utskottsundersökningen genomfördes under början av hösten 2004 en enkätundersökning med samtliga utskottskanslier. Enkäten bestod av ett 40-tal frågor om det egna utskottets och kansliets arbete. Vidare har statistiska uppgifter om utskottens verksamhet samlats in av riksdagens utredningstjänst och enheten för riksdagstryck.

Ytterligare studier har genomförts bl.a. om utskottens arbete med forsknings- och framtidsfrågor. Samtliga av kommittén initierade undersökningar har samlats i en forskningsantologi (bilaga 5 till betänkandet).

Flera av Riksdagskommitténs delfrågor har varit föremål för diskussioner och överläggningar på ordförandekonferenser och kanslichefsmöten. Frågor

om det interparlamentariska samarbetet har diskuterats på talmannens delegationsmöten med presidierna i de svenska delegationerna och i utrikesutskottet.

Kommitténs expertgrupp har även hållit en överläggning med Grundlagsutredningens (dir. 2004:96) sekretariat. Kommitténs ordförande har också den 16 juni 2005 hållit en överläggning med Sveriges kommuner och landsting, Ilmar Repalu (ordförande i Svenska Kommunförbundet) och Lars Isaksson (ordförande i Landstingsförbundet).

Kommitténs arbete kommer att fortsätta till dess att annat beslutas av riksdagsstyrelsen.

## 2.4 Disposition av huvudbetänkandet

Kommitténs arbete har väglets av ett antal förändringar och utmaningar – vilka diskuterats i det ovanstående – som har konsekvenser för riksdagsarbetet och riksdagens arbetsformer. Betänkandet har disponerats utifrån de konsekvenser förändringstendenserna har för riksdagens arbete med EU-frågor (kapitel 3) och interparlamentariskt samarbete (kapitel 4). I två kapitel redovisas kommitténs överväganden om arbetet i riksdagens utskott (kapitel 5) och kammare (kapitel 6). Till de frågor som utretts i fråga om arbetet i riksdagens utskott hör utskottsorganisationen och ärendefördelningen mellan utskotten, motionsinstitutet, uppföljning och utvärdering samt forsknings- och framtidsfrågor. När det gäller arbetet i riksdagens kammare har kommittén bl.a. diskuterat frågor om riksmötets längd, debattformerna i kammaren och riksdagens voteringar. I kapitel 7 behandlas arbetet för en jämställd riksdag. Kapitel 8 handlar om forskning om riksdagen och riksdagsarbetet, resurs- och genomförandefrågor samt kommitténs fortsatta arbete. I kapitel 9 återfinns en författningsskomentar till kommitténs lagförslag.

Till huvudbetänkandet har fogats fem bilagor. Bilaga 1 innehåller kommitténs lagförslag. I bilaga 2 redovisas vilka ändringar i riksdagsordningen som bör genomföras om EU:s konstitutionella fördrag skulle träda i kraft. I bilagan finns också en författningsskomentar i den delen. Bilaga 3 innehåller en engelsk sammanfattning av huvudbetänkandet. I bilaga 4 återfinns direktiv och tilläggsdirektiv till Riksdagskommittén. I bilaga 5 har samlats sex rapporter som Riksdagskommittén låtit beställa.

## 3 Riksdagens arbete med EU-frågor

### 3.1 Inledning

I enlighet med direktiven har Riksdagskommittén utrett frågan om riksdagens arbete med EU-frågor. I direktiven anges att kommittén skall finna former för riksdagens hantering av EU-samarbetets olika dimensioner. Kommittén skall pröva formerna för riksdagens arbete med EU-frågorna och föreslå de organisatoriska och författningsmässiga förändringar kommittén finner nödvändiga för att riksdagen skall kunna delta i EU-samarbetet på ett effektivt och ansvarsfullt sätt. Riksdagsstyrelsen erinrar i direktiven, som beslutades i oktober 2003, om att ett nytt konstitutionellt fördrag för EU håller på att arbetas fram, nya medlemsstater kommer inom kort att inträda i unionen och formerna för samarbetet mellan EU-parlamenten utvecklas. Vidare pågår ansträngningar inom riksdagen med att finna fastare former för hantering av EU-samarbetets olika dimensioner.<sup>5</sup>

Efter folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna 2005 uttalade stats- och regeringscheferna i EU:s medlemsstater i samband med Europeiska rådets möte i juni 2005 att det är nödvändigt att gemensamt tänka över situationen. Denna period av eftertanke skall utnyttjas för att möjliggöra en bred debatt där bl.a. de nationella parlamenten deltar. Kommissionens roll nämndes också i uttalandet. Under första halvåret 2006 kommer stats- och regeringscheferna att mötas igen för att enas om fortsättningen av debatten.

I oktober 2005 presenterade kommissionen ett bidrag i debatten, den s.k. *Plan D för demokrati, dialog och debatt*. Plan D innehåller förslag till åtgärder som inte bara är aktuella under perioden av eftertanke utan också under och efter den sittande kommissionens mandattid. I planen framhålls de nationella parlamentens roll i flera avseenden. De nationella parlamenten har att granska EU-beslut fattade av nationella regeringar, och även om ett antal parlament är exempel på bästa praxis kan mycket göras i syfte att förbättra granskningen. Kommissionen kommer att bjuda in de nationella parlamenten till ett forum. Syftet är att där diskutera bl.a. erfarenheter och undersöka möjligt samarbete och gemensamma åtgärder eventuellt tillsammans med EU-institutionerna. Vidare är ambitionen att enskilda kommissionärer skall vara tillgängliga för nationella parlament i högre utsträckning när det gäller arbetet med EU-frågor under kommissionärens ansvarsområde.

En utgångspunkt för Plan D är att stimulera den europeiska demokratin och stödja framväxten av ett europeiskt offentligt rum, där medborgarna ges verktyg att aktivt delta i beslutsprocessen och vinner ägarskap över det europeiska projektet.

---

<sup>5</sup> Riksdagens hantering av frågor i Europeiska unionen har diskuterats vid flera tillfällen i riksdagen. En redogörelse för tidigare utredningsarbete finns i rapporten från Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens arbete med EU-frågor (maj 2004).

Riksdagskommitténs överväganden om arbetet med EU-frågor kan ses som en del av strävan att bättre förankra EU-frågorna i samhället i stort. Det pågår en debatt i Europeiska unionen om hur EU-frågorna kan bli mer angelägna för EU:s medborgare. Genom att riksdagen integrerar EU-frågorna i den vardagliga politiska verksamheten kan riksdagen bidra till att EU-frågorna inte betraktas som något främmande och väsensskilt från den nationella politiken.

Kommitténs samlade förslag utgör en helhet där arbetet med EU-frågorna är en del. Riksdagen skall spela en central roll i hanteringen av EU-frågor. EU-frågorna är en viktig del av den politiska verkligheten, vilket bör avspeglas i riksdagens arbete. Arbetet med EU-frågorna bör således utgöra en integrerad del av riksdagens arbete. Det finns många goda erfarenheter av riksdagens arbete med EU-frågorna, men det är angeläget att ytterligare öka riksdagens och de enskilda riksdagsledamöternas engagemang i frågorna. Det är viktigt att riksdagen kommer in tidigt och att samtliga riksdagens ledamöter involveras.

Som anges i direktiven skall alla ledamöter ha möjlighet att sätta sig in i och följa EU-frågorna. EU-arbetet i riksdagen skall präglas av öppenhet med goda möjligheter till insyn för medborgarna. En aktiv behandling av EU-frågorna i riksdagen bidrar till att EU-frågorna kan förankras bättre i hela samhället.

EU-frågorna behöver integreras bättre i riksdagens vardagliga arbete. Det innebär att riksdagens normala arbetsformer i så stor utsträckning som möjligt bör tillämpas också för EU-frågorna. Utskottens centrala roll i riksdagsarbetet bör avspeglas också i hanteringen av EU-frågorna.

Utskotten bör således ges en större roll och mer ansvar än i dag. Utskottens engagemang bör i ökad utsträckning fokusera på de tidiga stadierna av EU:s beslutsprocess. Utskotten och samtliga riksdagens ledamöter bör ges möjlighet att debattera EU-frågor i ett tidigt skede. Den stärkta rollen för utskotten markeras genom ändringar i riksdagsordningen.

Kammaren är central när det gäller att skapa öppenhet, insyn och allmän debatt i EU-frågor. Ett viktigt skäl för att skapa möjligheter till debatter i kammaren är att samtliga ledamöter kan delta. Strävan att skapa ett brett engagemang och öppenhet leder till slutsatsen att kammaren bör ha en central roll. Riksdagen har ett ansvar att som central politisk arena också skapa utrymme för debatt kring EU-politik. Det innebär t.ex. att ordningen att statsministern återrappporterar i kammaren efter varje möte i Europeiska rådet bör bestå. Även i andra viktiga frågor bör regeringen lämna information i kammaren. Regeringen bör ta initiativ till att sådan information lämnas.

EU-frågor berörs i många propositioner, skrivelser och motioner. Dessa skall naturligtvis även fortsättningsvis behandlas på samma sätt som övriga riksdagsärenden.

En aktiv riksdag kan bidra till att den svenska ståndpunkten blir mer genomarbetad och bättre underbyggd. Det är också en styrka för regeringen att i förhandlingarna i EU kunna hänvisa till att den svenska ståndpunkten är väl förankrad i riksdagen.





























































































































































































































































































































































































































