



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 biträtt 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 biträtt 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 författningss kommentarer.

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 åiterrapportering från Europeiska rådets möten framhåller kommittén vikten av att denna åiterrapportering 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 sakfrågor.

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-dokumenterna 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 (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 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 utskotten (avsnitt 5.2.10) (v)..... | 20 |
| 4. Utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan 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 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 andra länder | 119 |
| 5.4.2 Utskottens arbete med forsknings- och framtidsfrågor..... | 120 |
| 5.4.3 Erfarenheterna av forskningsdagen 2004 och riksdagens 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 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 (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 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 utskotten (avsnitt 5.2.10) (v) | 178 |
| 4. Utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan 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 |
| <u>Bilaga 1</u> | |
| Lagförslag | 182 |
| Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen..... | 182 |
| <u>Bilaga 2</u> | |
| Fördragsanknutna frågor | 193 |
| Ändringar i riksdagsordningen med anledning av det nya fördraget..... | 193 |
| Riksdagsordningen med anledning av det nya fördraget..... | 199 |
| <u>Bilaga 3</u> | |
| 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 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 |
| <u>Bilaga 4</u> | |
| 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.¹ 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.² 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.

¹ Motsvarande siffror 1998 var 30 %, 86 och 12.

² 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.³ 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-

³ *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.⁴

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,

⁴ 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 vägletts 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 genomförande frågor 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.⁵

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.

⁵ 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.

Kommittén vill understryka att redan i det gällande protokollet till dagens EU- och EG-fördrag om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen uppmuntras till en större delaktighet från de nationella parlamentens sida i EU:s verksamhet. Protokollet är en del av Amsterdamfördraget vilket trädde i kraft den 1 maj 1999.⁶ Det finns således stöd redan i gällande reglering på EU-nivå för att stärka riksdagens roll i EU-arbetet. De nationella parlamentens arbete med EU-frågor har utvecklats under senare år, både inom enskilda parlament och när det gäller det interparlamentariska samarbetet.

Som nämnts ovan erinras i kommitténs direktiv om fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. Under 2002 och 2003 arbetade framtidskonventet och tog fram ett förslag till ett nytt fördrag. Ledamöter från nationella parlament, inklusive den svenska riksdagen, deltog i konventet. Riksdagen följde konventsarbetet bl.a. genom sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet. Efter konventet behandlade riksdagen regeringens skrivelse om konventet och fastställde därmed Sveriges utgångspunkter för regeringskonferensen. Under regeringskonferensen 2003 och 2004 skedde ett löpande samråd i EU-nämnden. I juli 2004 nåddes en överenskommelse i regeringskonferensen om ett nytt fördrag. Fördraget undertecknades i oktober 2004 i Rom.

Kommittén har behandlat de frågor där det konstitutionella fördraget pekar ut nationella parlament, särskilt den nya subsidiaritetskontrollen. Frågorna behandlas i avsnitt 3.7, under rubriken *Det konstitutionella fördraget*. De ändringar i riksdagsordningen som enligt kommitténs uppfattning bör ske med anledning av det nya fördraget återfinns i bilaga 2. Enligt kommitténs bedömning bör dock förslaget i den delen inte föras fram till riksdagen för närvarande.

EU:s beslutsprocess

Ett av flera sätt att skildra EU:s beslutsprocess på är följande. I ett tidigt stadium av beslutsprocessen presenterar EU:s institutioner arbetsprogram och lagstiftningsprogram. Kommissionen presenterar grön- och vitböcker samt meddelanden (kommissionens s.k. samrådsdokument⁷). Därefter föreslås, normalt av kommissionen, olika slags beslut och rättsakter. Beslut fattas i ministerrådet, ofta tillsammans med Europaparlamentet. Direktiv och andra rättsakter kan kräva ändringar i nationell lagstiftning vid genomförandet.

Denna korta beskrivning avser främst den traditionella lagstiftningsprocessen inom EU. Det finns också andra former av EU-samarbete, t.ex. inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och inom ramen för den öppna samordningsmetoden. Riksdagens och utskottens arbetsformer bör anpassas efter de frågor som behandlas, samtidigt som – vilket anges i Riksdagskom-

⁶ Redan i samband med Maastrichtfördraget, som trädde i kraft den 1 november 1993, antogs en förklaring om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen.

⁷ Uttrycket ”samrådsdokument”, som avser dokument som kommissionen inbjuder till samråd om, skall inte förväxlas med det samråd om hur förhandlingarna i ministerrådet skall föras som enligt gällande riksdagsordning sker i EU-nämnden.

mitténs direktiv – EU-frågorna så långt möjligt är skall integreras i det sedvanliga riksdagsarbetet.

3.2 Grön- och vitböcker och andra strategiska EU-dokument

3.2.1 Inledning

Strävan att förankra EU-frågorna bättre i riksdagen och i hela samhället innebär att ökad uppmärksamhet bör ägnas åt EU-frågor i riksdagen och att alla ledamöter ges möjlighet att vara delaktiga. Det är således angeläget att utveckla formerna för riksdagens hantering av olika EU-dokument, inte minst i ett tidigt skede av EU:s beslutsprocess.

3.2.2 Olika typer av dokument

EU-kommissionen presenterar olika planeringsdokument på kort och lång sikt, bl.a. ett årligt lagstiftningsprogram. Förutom kommissionens program finns det inom rådet flera arbetsprogram. Inom Europeiska rådet tas ett treårigt strategiskt arbetsprogram fram av kommande sex ordförandeskap efter konsultationer med kommissionen. Det första programmet av detta slag förelades Europeiska rådet i december 2003. Ett operativt rådsarbetsprogram för kommande år upprättas av de båda länder som står närmast i tur att vara ordförande. Förslag till sådant arbetsprogram överlämnades för första gången i december 2002 till rådskonstellationen Allmänna frågor och yttre förbindelser. Det inkommande ordförandelandet presenterar program normalt strax innan det blir det ordförande.

Dessa dokument delas i dag av kammarkansliet till samtliga utskott. När det gäller kommissionens arbetsprogram följer det dessutom riktlinjerna för behandling av kommissionsdokument vilket betyder att *ett* utskott, för närvarande utrikesutskottet, antecknas som mottagare.

Programmen bör fördelas till utskotten i enlighet med utskottens ämnesområden som de regleras i riksdagsordningen. Program inom ett visst politikområde bör således delas till berört utskott. Det innebär t.ex. att finansutskottet bör ta emot program om arbetet inom Ekofin, dvs. ministerrådet för ekonomiska och finansiella frågor. När det gäller övergripande program, som kan beröra flertalet utskott, bör utrikesutskottet även framdeles vara huvudmottagare av dessa. Om utrikesutskottet skall avge ett utlåtande till kammaren bör övriga utskott beredas tillfälle att yttra sig till utrikesutskottet.

Det är av stor vikt att riksdagen, och inte minst utskotten, följer dessa övergripande EU-dokument om den ambitionshöjning för riksdagens arbete med EU-frågor som förespråkas i detta betänkande skall kunna förverkligas.

Kommissionens *samrådsdokument* definieras i protokollet om de nationella parlamentens roll i EU som grön- och vitböcker och meddelanden.

Grönbok och vitbok är en översättning från engelskans *Green paper* och *White paper*. Kommissionen presenterar grönböcker i syfte att stimulera den offentliga debatten inom ett visst område som ett led i beredningen av kommande kommissionsförslag. Efter en grönbok läggs ibland också en vitbok fram. En vitbok innehåller mer konkreta förslag till åtgärder än en grönbok. Under de senaste åren har antalet grön- och vitböcker minskat något och årligen antas ungefär fem grön- och vitböcker. Kommissionen använder i ökad utsträckning formen meddelanden (*Communications*) som ett led i att inleda debatter i syfte att avgöra om EG-lagstiftning behövs. Kommissionen antar drygt hundra meddelanden årligen.

3.2.3 Hantering i riksdagen

De dokument som i föregående avsnitt beskrivits bör i ökad utsträckning bli föremål för debatt och behandling i utskott och kammare. Syftet är att bättra och tidigare förankra EU-frågorna både i riksdagen och i samhället i stort. Genomförandet av EU-beslut, t.ex. lagstiftning med anledning av ett beslutat direktiv, underlättas också om frågorna har diskuterats i ett tidigare skede i riksdagen.

En utgångspunkt är att EU-frågorna så långt möjligt skall behandlas som vanliga nationella frågor. Samtidigt är det viktigt att ordningen inte leder till onödigt pappersflöde där viktiga frågor drunknar bland mindre relevanta frågor. Således bör dessa dokument hanteras enligt en något förenklad ordning. Som redovisats ovan är antalet grön- och vitböcker inte särskilt stort. Samtliga grön- och vitböcker bör bli föremål för den hantering som här föreslås. När det gäller övriga dokument bör talmannen åläggas att efter samråd med gruppledarna besluta vilka av dessa som skall bli föremål för den nya hanteringen. Syftet är att skapa debatt i ett tidigt skede innan förslag om förordningar och direktiv har lagts fram av kommissionen. Förslag till rättsakter bör således inte kunna bli föremål för denna hantering.

Följande ordning bör tillämpas för de nu aktuella dokumenten.

Talmannen anmäler EU-dokumentet i kammaren. Kammaren remitterar dokumentet till ansvarigt utskott. Någon motionsrätt på EU-dokumentet föreslås inte gälla. I den kammardebatt som kan följa av den nya ordningen har samtliga ledamöter möjlighet att delta.

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. I utlåtandet kan utskottet t.ex. redovisa olika synsätt på frågan som framkommit under utskottets granskning av dokumentet. Redovisningen kan jämföras med redogörelsen för ställningstaganden i motioner i vanliga betänkanden. Syftet är att skapa möjligheter till debatt kring en fråga och redovisa olika synpunkter som kan vara av värde i den fortsatta hanteringen av frågan. Utskottet kan också helt kortfattat anföra att granskningen inte har föranlett någon särskild hantering eller några särskilda iakttagelser.

Normalt torde det inte förekomma några reservationer i utlåtandet. Dock kan situationer uppstå där man i utskottet inte kan komma överens. I sådana fall kan reservationer eller särskilda yttranden fogas till utlåtandet.

Vid behandlingen i kammaren är bestämmelserna i 5 kap. 1, 3–7 och 10 §§ riksdagsordningen tillämpliga. Det innebär bl.a. att utskottets utlåtande anmäls och bordläggs i kammaren. Före avgörandet kan den ledamot som så önskar begära ordet.

Behandlingen av de aktuella dokumenten skall inte leda till att riksdagen på ett tidigt stadium binder regeringen vid en viss ståndpunkt. Syftet är att skapa utrymme för en debatt som visar på olika synsätt på de aktuella frågorna.

Hantering i kammaren bör avslutas med att kammaren lägger utlåtandet till handlingarna. Kammaren måste dock ha möjlighet att avgöra med vilka synpunkter som utlåtandet läggs till handlingarna. I likhet med den praxis som har utvecklats i kammarbehandlingen av konstitutionsutskottets granskningsbetänkande bör det således vara möjligt för kammaren att med tillämpning av bestämmelsen i 5 kap. 6 § riksdagsordningen votera mellan alternativa skrivningar i utlåtandet. Utlåtandet kan dock inte innehålla något förslag om tillkännagivande. Om frågan skulle vara av sådan karaktär att ett tillkännagivande är påkallat kan utskottet ta ett utskottsinitiativ i ett betänkande.

Ett utlåtande föranleder inte någon riksdagsskrivelse. Utlåtandet är dock offentligt och vi förutsätter att berörda parter informeras om och tar del av vad som framkommit vid riksdagsbehandlingen. Det ligger självfallet i regeringens eget intresse att informera sig men även EU:s institutioner kan förväntas ha intresse av att ta del av utlåtandena. Utlåtandena kommer också att göras tillgängliga inom ramen för det interparlamentariska samarbetet. En databas för utbyte av information om hanteringen i nationella parlament och Europaparlamentet av EU:s dokument är under uppbyggnad inom ramen för det s.k. IPEX-projektet (Interparliamentary EU information exchange).

Interparlamentariska kontakter kan också vara av värde under utskottens arbete med det aktuella EU-dokumentet. Genom IPEX kan utskotten inhämta information om andra parlaments behandling av t.ex. en grönbok eller vitbok. Kommittén återkommer till frågan om interparlamentariskt samarbete nedan.

Denna ordning för hantering av EU-dokument kommer att kräva att riksdagen är väl förtrogen med vilka samrådsdokument som kommissionen kan förväntas presentera. Kommissionens planeringsdokument bör således ägnas ökad uppmärksamhet. Kommittén återkommer nedan till frågan om en årlig EU-debatt med anledning av kommissionens lagstiftningsprogram.

Utskotten skall i sitt arbete med frågorna inhämta behövliga upplysningar från regeringen. Enligt gällande reglering skall huvudansvarigt departement skriva en faktapromemoria om kommissionens förslag till viktigare rättsakter. Grönböcker, vitböcker och meddelanden med förslag till viktigare nya regel-

system eller principiellt viktiga ändringar i gällande lagstiftning skall också presenteras i faktrapromemorior.⁸

Regeringen är enligt gällande reglering skyldig att informera ett utskott om EU-frågor om utskottet så begär, och det räcker att fem ledamöter kräver att information lämnas för att så skall ske. Utskotten kan också utnyttja andra, av regeringen oberoende, informationskällor.

Genom den skisserade ordningen blir frågorna föremål för obligatorisk riksdagsbehandling. Utskotten bestämmer hur noggrann behandlingen skall vara. Alla ledamöter har möjlighet att yttra sig i kammaren och kammardebatten skapar i sig öppenhet kring hanteringen. Vidare blir det lättare för den intresserade medborgaren att följa utskottens och riksdagens arbete med frågorna med denna ordning. I internationella kontakter kan man också hänvisa till riksdagens hantering av de olika frågorna.

Hanteringens innebär att det är grönboken (eller annat EU-dokument) i sig som behandlas, även om det är naturligt att faktrapromemorior om de frågor som hanteras enligt denna ordning överlämnas till riksdagen. Berört utskott bör inhämta information från regeringen om tidsschemat för hanteringen på nationell nivå och EU-nivå, i syfte att anpassa riksdagsbehandlingen till de processerna. I likhet med gällande ordning för planering av kammarens arbete bygger den föreslagna ordningen på att utskottskanslierna anmäler till kammarkansliet vid vilka tidpunkter man kan förvänta sig att utskottet kommer att överlämna utlåtanden till kammaren.

De faktrapromemorior som inkommer till riksdagen bör hanteras som i dag: de anmäls i kammaren, faktrapromemorian remitteras till berört utskott som bör återrapportera till kammarkansliet vilka åtgärder som utskottet vidtagit. Utskottens återrapportering kan göras tillgänglig både för allmänheten och inom ramen för det internationella samarbetet.

Hanteringens av EU-dokument enligt vad som här föreslagits föranleder en ny paragraf i riksdagsordningen. Paragrafen benämns 10 kap. 4 §.

Vidare bör det i 10 kap. 1 § riksdagsordningen införas en hänvisning till regeringens generella informationsskyldighet enligt 10 kap. 6 § regeringsformen.

3.3 Samråd mellan regering och riksdag

3.3.1 Gällande lagreglering

I regeringsformen (RF) anges att regeringen fortlöpande skall informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU (10 kap. 6 § RF). Enligt riksdagsordningens (RO) bestämmelser skall regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som avses

⁸ Cirkulär 2 Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor. Uppdaterat 2005-03-31.

bli behandlade i ministerrådet. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer (10 kap. 5 § RO).

Utskotten skall enligt riksdagsordningen följa EU-frågorna inom sina områden (10 kap. 3 § RO).

Utskotten

Utskottens centrala roll i riksdagens arbete med EU-frågor har framhållits ända sedan Sverige gick med i EU. Inför medlemskapet utvecklade konstitutionsutskottet frågan om utskottens roll (bet. 1994/95:KU22). Konstitutionsutskottet anförde att det är nödvändigt att utskottens kunskaper och synpunkter tas till vara i samrådsförfarandet. Det är här fråga om en ömsesidig process mellan utskotten och nämnden. Utskotten bör givetvis kunna överlämna formella yttranden till EU-nämnden både på nämndens begäran och på eget initiativ, men andra vägar kan ofta vara nog så ändamålsenliga enligt konstitutionsutskottet. Det är viktigt att utskottens ledamöter och tjänstemän håller sig väl informerade i fråga om vad som händer på deras område inom Europeiska unionen och att EU-nämndens ledamöter och tjänstemän också ser det som viktigt att påminna om väntade ärenden och dagordningar inom EU. Dessa samrådsformer får dock enligt konstitutionsutskottet inte innebära att samverkan, i avsaknad av en aktiv reglering i riksdagsordningen, kan komma att ske blott på nämndens villkor. Utskottens viktiga ställning i vårt parlamentariska system innebär att dessa, normalt sett, bör ha befattning med EU-processerna fram till dess att de som formliga ärenden skall behandlas i ministerrådet.

Den 1 januari 1997 infördes en bestämmelse i riksdagsordningen om att utskotten skall följa EU-frågorna inom sina områden (10 kap. 3 § RO). När bestämmelsen infördes anförde konstitutionsutskottet att förutom att lägga förslag om tillkännagivanden till regeringen i kammaren har utskotten i dag möjlighet att direkt påverka regeringen i EU-ärenden vid t.ex. informella samråd i utskotten (bet. 1996/97:KU2 s. 14).

Våren 2001 betonade Riksdagskommittén i sitt förslag utskottens roll. Utskotten borde följa viktiga frågor under kommissionens beredningsprocess och under den fortsatta beslutsprocessen (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23).

EU-nämnden

Som redovisats ovan skall regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i ministerrådet. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer (10 kap. 5 § RO).

När EU-nämnden inrättades påpekade konstitutionsutskottet att man bör kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som

står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet (bet. 1994/95:KU22 s. 15).

Riksdagskommittén konstaterade våren 2001 att praxis hade utvecklats så att det inte anses tillräckligt att regeringen *inte* gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter. Denna praxis borde enligt Riksdagskommittén bestå (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23).

Konstitutionsutskottet har i ett par granskningsärenden behandlat frågor rörande regeringen och EU-nämnden. Våren 1998 granskade konstitutionsutskottet ett statsråds handläggning av en fråga i EU om samarbetet inom turismpolitiken. Bakgrunden var en anmälan om huruvida statsrådets instruktioner till den svenske representanten utformats i enlighet med EU-nämndens ställningstagande. Konstitutionsutskottet anförde att det måste föreligga mycket goda skäl för att regeringen skall få avvika från nämndens mandat (bet. 1997/98:KU25 avsnitt 2.1).

I betänkande 2003/04:KU20 (avsnitt 1.6) behandlades frågan om information till EU-nämnden rörande ett brev från fyra utrikesministrar. Konstitutionsutskottet ansåg att utrikesministern tydligare bort upplysa EU-nämnden om brevs hela innehåll så att nämnden kunnat ge synpunkter på detta. I en reservation anförde de socialdemokratiska ledamöterna att utrikesministern informerat och samrått med EU-nämnden i erforderlig utsträckning.

I en granskning våren 2003 rörande ett s.k. non-paper underströk konstitutionsutskottet att det knappast kan hävdas att regeringens företrädare i diskussioner som gäller utformningen av det konstitutionella fördraget kan försvara bristande förankring och stöd i Sveriges riksdag med att det är personliga uppfattningar som därmed förs fram. Man måste kunna förutsätta, både från riksdagens och från mottagarkretsens sida, att de uppfattningar som den svenska regeringens företrädare för fram i diskussioner med de övriga medlemsstaternas företrädare inte bara är personliga uppfattningar utan faktiskt uttrycker de ståndpunkter som Sverige som medlemsstat intar. De socialdemokratiska ledamöterna påpekade i en reservation att utskottet vid tidigare granskningar konstaterat som en utgångspunkt att statsråd i likhet med andra medborgare har rätt att göra uttalanden i olika sammanhang men att vissa särskilda hänsyn kan behöva tas. Det får ändå anses som olyckligt att pappret kom att spridas i EU-kretsen utan att diskuterats i nämnden och inte heller i utskott (betänkande 2002/03:KU30 avsnitt 1.4).

Regeringens hantering av vapenembargot mot Kina behandlades i betänkandet 2004/05:KU20 (avsnitt 3.4). En majoritet i kammaren ställde sig bakom vad som anfördes i en reservation (m, fp, kd, c och mp). I reservationen erinras om att det i riksdagsstyrelsens förslag Riksdagen inför 2000-talet konstaterades att praxis har utvecklats så att det inte anses tillräckligt att regeringen inte gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och synpunkter. Riksdagskommittén och riksdagsstyrelsen ansåg att denna praxis bör bestå. Detta har bekräftats av riksdagen. Enligt reservationen kan det av utredningen utläsas att

regeringen inte med kraft har drivit den i EU-nämnden fastlagda svenska linjen i förhandlingarna rörande en översyn av vapenembargot mot Kina. Snarare har regeringen låtit andra EU-länder styra processen. I reservationen anfördes att regeringen förtjänar kritik för sin passivitet i detta sammanhang.

Konstitutionsutskottets majoritet anförde att det material som utskottet tagit del av inte kan ligga till grund för att slå fast att regeringen i diskussioner i EU-kretsen hävdar någon uppfattning som avviker från de ståndpunkter i frågan som utkristalliserats vid dess samråd med EU-nämnden. Man fann i övrigt inte anledning att från konstitutionell synvinkel yttra sig över det sätt på vilket regeringen har drivit dessa ståndpunkter i förhandlingarna i EU-kretsen. Ärendet föranledde inget ytterligare uttalande från utskottets majoritet.

3.3.2 Stärkt roll för utskotten

Det finns nu skäl att ytterligare stärka utskottens roll i riksdagens arbete med EU-frågor. Riksdagskommittén föreslår därför både ett ökat ansvar och ökade möjligheter för utskotten. Den praxis som har utvecklats när det gäller betydelsen av det samråd som sker i EU-nämnden består.

Förslaget bör ses som en helhet där utskottens roll stärks i flera led. Ovan har föreslagits att utskotten skall behandla grön- och vitböcker och därmed ägna frågorna uppmärksamhet i ett verkligt tidigt skede.

I detta avsnitt föreslås ännu en ny reglering i riksdagsordningen. I 10 kap. 3 § skall anges att 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.

En stärkt roll för utskotten får konsekvenser för EU-nämnden. Utöver de ändringar i riksdagsordningen som redan redovisats föreslår kommittén att 10 kap. 5 §, som reglerar regeringens skyldigheter gentemot EU-nämnden, ändras så att nämndens roll koncentreras till det tillfälle när frågorna skall beslutas i ministerrådet. Eftersom EU-nämnden får en mer begränsad roll bör den nuvarande bestämmelsen i 10 kap. 6 § RO om informationsskyldighet för andra statliga myndigheter än regeringen upphävas.

Riksdagskommitténs förslag innebär således en reell förändring för arbetet i utskotten och i EU-nämnden jämfört med gällande ordning. Utskotten kan delvis sägas få en ny roll och deras ställning stärks i flera led, medan EU-nämndens uppgifter begränsas. Utskottens ledamöter ges ökade möjligheter att delta i samrådet i EU-nämnden.

Utskottens planering och internationella kontakter

Utskotten bör fördjupa övervägandena om *vilka* EU-frågor som bör ägnas uppmärksamhet. Det stora antalet frågor, varav många rör detaljer utan större intresse för riksdagen, nödvändiggör en prioritering från utskottens sida. Genom arbetsprogrammen inom EU möjliggörs en mer långsiktig planering för utskotten.

Det är således viktigt att utskotten tar del av olika arbetsprogram inom EU, inte minst kommissionens lagstiftningsprogram. Därmed kan utskotten vara aktiva tidigt i EU:s beslutsprocess och också ha kontakter med andra nationella parlaments utskott. Talmännen inom EU har antagit riktlinjer där det framhålls att möten mellan fackutskott utgör en sedan länge etablerad form av interparlamentariskt samarbete inom Europeiska unionen. De huvudsakliga syftena med samarbete mellan parlamenten i EU är att inhämta information och stärka den parlamentariska kontrollen inom alla EU:s kompetensområden samt att garantera ett effektivt utövande av parlamentariska funktioner i EU-frågor, särskilt vad gäller nationella parlaments subsidiaritetskontroll.⁹ IPEX (Interparliamentary EU information exchange), en webbaserad plattform för elektroniskt utbyte av EU-information mellan parlamenten, kan tjäna som ett komplement till övrigt interparlamentariskt samarbete.

Det är således angeläget att utskotten har kontakter med sina motsvarigheter i andra nationella parlament, t.ex. genom att anordna och delta i konferenser mellan utskotten. Utskotten kan därmed fördjupa sin kompetens i EU-frågor.

Relationer till regeringen

Regeringen är redan med gällande reglering i riksdagsordningen skyldig att inom EU-området informera de utskott som så begär. Det räcker att fem ledamöter begär information om arbetet inom EU för att utskottet skall besluta att inhämta upplysningar (4 kap. 11 § RO).

Regeringen kan lämna information i en faktapromemoria eller i en annan handling eller informera muntligt vid ett utskottssammanträde. I åliggandet för utskotten att följa EU-frågorna kan sägas ligga att bevaka vilka frågor som är viktiga och om så anses påkallat begära information från regeringen. Självfallet har också regeringen ett ansvar för att informera och översända faktapromemorior på eget initiativ i viktiga frågor. En möjlighet är att utskottens kanslier med utgångspunkt i kommissionens lagstiftningsprogram diskuterar med berört departement vilka frågor som bör föranleda faktapromemorior. Ett utskott kan också begära muntlig information från ett statsråd eller en statssekreterare.

Synen på samrådet mellan regering och riksdag måste beakta beslutsprocessen på EU-nivå. Efter det att ett förslag till lagstiftning har presenterats av kommissionen går det i genomsnitt 20 månader tills förslaget slutligen antas av ministerrådet och Europaparlamentet i medbeslutandeprocessen (det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt det nya fördraget). I början av beslutsprocessen diskuteras ofta frågan snarare i en rådsarbetsgrupp än på ministernivå i själva ministerrådet.

Det finns ingen tidsfrist för den första behandlingen i Europaparlamentet och rådet. Om rådet antar en gemensam ståndpunkt, dvs. om rådet inte har

⁹ Riktlinjer för interparlamentariskt arbete antagna av EU-talmanskonferensen i Haag 2–3 juli 2004.

lyckats komma överens med Europaparlamentet i första behandlingen, finns fasta tidsfrister för beslutsprocessen som sammantagna kan uppgå till drygt ett år. Vidare eftersträvas att mötena i EU:s ministerråd i ökad utsträckning skall fokusera på beslutspunkter.

EU:s beslutsprocess utgör ramen för samrådet mellan regering och riksdag. Eftersom diskussioner förs på lägre nivåer innan frågorna kommer upp på själva rådsrådet måste riksdagen bevaka också skedena före rådsmötena. Detta bör ske i utskotten, t.ex. genom överläggningar med företrädare för regeringen. Det är också naturligt att frågor som visserligen kommer upp på rådsmötena men som inte är avsedda att tas till beslut behandlas i kontakterna mellan utskott och regering och inte i EU-nämnden. Redan i dag hänvisar kammarkansliet alla kommissionsförslag till behörigt utskott men rutinerna för hanteringen i utskotten bör stärkas.

I syfte att stärka utskottets roll i EU-arbetet bör det således ske ett saksamaråd på politisk nivå i utskotten. Utskottets ledamöter ges därmed möjlighet att framföra sina synpunkter vid överläggningar med i första hand berört statsråd. Överläggningarnas resultat bör dokumenteras och kan redovisas i en bilaga till utskottets sammanträdesprotokoll eller i en anteckning i protokollet.

Enligt 4.12.4 RO skall protokoll föras vid utskottssammanträden. Enligt 10 kap. 2 § RO skall regeringen informera riksdagen om sin syn på de kommissionsförslag som regeringen bedömer som betydelsefulla. Detta sker i stor utsträckning i de faktapromemorior som överlämnas till riksdagen. En möjlighet är att det i utskottets protokoll anges huruvida utskottet delar uppfattningen i faktapromemorian. I enlighet med den ordning som redan gäller bör utskotten meddela kammarkansliet vad som redovisas i protokollet i frågor som föranlett faktapromemorior.

Överläggningarna behöver tidsmässigt inte ske just inför rådsmötena. Den vanliga synpunkten att det är viktigt att riksdagen och utskotten kommer in tidigt i EU-processen talar snarare för att utskotten bör överlägga med regeringen *innan* frågorna kommer upp på ministerrådets dagordning. Redan när frågorna behandlas i rådets arbetsgrupper och i Coreper bör utskotten således ha överlagt med regeringen. Det är avgörande att utskotten identifierar viktiga frågor i ett tidigt skede av processen.

Vid dessa överläggningar kan utskottets ledamöter framföra synpunkter till företrädare för regeringen. Utskottet kan också genom att utnyttja sin initiativrätt (3 kap. 7 § RO) föra en fråga till kammaren och föreslå ett tillkännagivande till regeringen.

Det formella samrådet om regeringens position inför beslut i ministerrådet och givandet av det slutliga förhandlingsmandatet bör som i dag ske i EU-nämnden. Inför samrådet i EU-nämnden bör frågorna dock vara förankrade i utskotten. När frågorna i ministerrådet är föremål för överläggning och beslut bör utskotten och riksdagen således ha följt frågorna under en längre period. Samrådet i EU-nämnden kan därmed fokusera på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden medan sakspekterna har behandlats i utskotten. Jämfört med i dag kommer därmed sammanträdestiden i EU-nämnden att minska

betydligt. Kommittén återkommer nedan till frågan om hur utskottens ledamöter kan delta i EU-nämndens arbete.

Justitieutskottet samt miljö- och jordbruksutskottet hör till de utskott som i sina remissvar till Riksdagskommitténs referensgrupp visar hur EU-frågor kan förankras i utskotten redan i dag och att det finns möjligheter till påverkan. Flera utskott är således redan nu aktiva i ett tidigt skede, men totalt sett kommer den tid som utskotten ägnar åt EU-frågorna att öka med detta förslag. Utskotten har olika mängd EU-frågor inom sina områden vilket innebär att utskotten också framdeles kommer att ägna EU-frågor olika mycket tid.

En erfarenhet synes vara att intresset för EU-frågor i utskotten ökar när kontakterna med regeringen inte bara innebär informationsinhämtande. Detta är ännu ett skäl för överläggningar på politisk nivå i utskotten. Vissa utskott har redan denna typ av kontakter med regeringen, medan andra utskott oftare än i dag kan behöva överlägga med statsråd och statssekreterare. Det är naturligt att dessa kontakter fokuserar på de tidiga stadierna i EU:s beslutsprocess och inte bara sker veckan före ministerrådsmötena.

Det är viktigt att utskottens ställningstaganden får genomslag i det slutliga samrådet i EU-nämnden. Frågan om hur utskottens ledamöter kan delta i samrådet i EU-nämnden behandlas därför i nästa avsnitt.

Det anförda innebär sammanfattningsvis att utskotten bör vara mer aktiva än i dag, särskilt innan frågorna hanteras på ministerrådets möten för beslut. Utskottens ökade ansvar bör markeras genom en ändring i 10 kap. 3 § RO.

3.3.3 EU-nämnden

EU-nämndens uppgift

I syfte att skapa utrymme för utskotten bör samrådet i EU-nämnden fokusera på de frågor på rådets dagordning där beslut skall fattas. Besluten kan avse en politisk överenskommelse eller antagande av en rapport eller av riktlinjer. Frågor som ligger tidigare i processen och som inte är avsedda att bli föremål för beslut på det stundande rådsrådet bör inte behandlas i EU-nämnden. Jämfört med de samråd som i dag sker i EU-nämnden kommer därmed sammanträdestiden i EU-nämnden att minska betydligt. Fokus bör ligga på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden eftersom sakaspekterna har behandlats i utskotten. Den exakta avgränsningen mellan utskotten och EU-nämnden får, i likhet med dagens ordning, utvecklas i praxis men det är angeläget att det sker en reell förändring till utskottens fördel jämfört med nuvarande ordning. Eftersom samtliga beslut som skall fattas i rådet skall bli föremål för samråd i EU-nämnden krävs inte längre någon rätt för en minoritet att påkalla samråd.

Förskjutningen i EU-nämndens uppgift föranleder en ändring i 10 kap. 5 § RO.

Ledamöter i EU-nämnden

Enligt riksdagsordningen skall EU-nämnden, liksom utskotten, bestå av ett udda antal ledamöter, lägst 15. EU-nämnden har sedan den inrättades 1995 i likhet med utskotten haft 17 ledamöter. Ledamot- och suppleantskap i nämnden förenas i allmänhet med ledamot- och suppleantskap i utskott. Partierna har i princip fördelat sina platser i EU-nämnden så att ledamöter i de utskott som är mest berörda av EU-frågorna också sitter i EU-nämnden. Kontakterna mellan utskotten och EU-nämnden går i stor utsträckning genom partigrupperna. För de mindre partierna kan det dock vara svårt att hinna med kontakterna mellan utskottsrepresentanter och ledamöterna i EU-nämnden.

Nämndens sammansättning bör bedömas mot bakgrund av att utskottens roll genomgående stärks med förslagen i detta betänkande om ökat ansvar för grön- och vitböcker m.m. och saksamråd på politisk nivå. Innan frågorna behandlas i EU-nämnden inför beslut i rådet kommer utskotten således att ha följt frågorna från ett tidigt stadium. Den stärkta rollen för utskotten kombineras med en begränsning av EU-nämndens verksamhet till rådets beslutspunkter. Det är viktigt att utskottens sakkunskap får genomslag i samrådet i EU-nämnden. Samtidigt finns det ett värde med kontinuitet i EU-nämndens arbete.

Vid de olika samråden i nämnden bör partierna i första hand, i enlighet med gällande praxis, utnyttja den utskottserfarenhet som deras ordinarie ledamöter och suppleanter i EU-nämnden har. 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. Den riksdagsledamot som träder in på detta tillfälliga sätt kan för nämnden och regeringen redovisa sitt partis ställningstagande i utskottet. Det är respektive partigrupp som avgör vilken ledamot som i förekommande fall skall ersätta en ordinarie ledamot i nämnden. Genom att alla partier kan vara representerade med en ledamot från det berörda utskottet kan de synpunkter som framförts under utskottets behandling få fullt genomslag i nämnden. Samtidigt betonas att utskotten har ett ansvar för de tidigare stadierna av hanteringen.

Förslaget föranleder en ändring i 10 kap. 4 § RO.

Enligt lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ betalas sammanträdesarvode för fullgörande av uppdrag som ledamot och suppleant i EU-nämnden. Frågan om de ledamöter som träder in tillfälligt enligt den här föreslagna ordningen skall erhålla sammanträdesarvode får prövas i särskild ordning.

3.3.4 Öppenhet i utskotten och i EU-nämnden

Enligt det nya fördraget skall ministerrådets sammanträden vara offentliga när lagstiftningsförslag diskuteras och antas (art. I-49). Redan i dag är rådets överläggningar om rättsakter som skall antas enligt medbeslutandeförfarandet

öppna för allmänheten i vissa delar (artikel 8 i rådets arbetsordning). Det finns således en utveckling i riktning mot ökad öppenhet i rådets arbete.

Enligt riksdagsordningen skall både utskott och EU-nämnden sammanträda inom stängda dörrar, men till den del sammanträdet avser inhämtande av upplysningar kan sammanträdet helt eller delvis vara offentligt (4 kap. 13 § respektive 10 kap. 7 § RO). Det innebär att utskotten och EU-nämnden kan anordna offentliga utfrågningar medan utskottens ärendeberedning och samrådet i EU-nämnden bara kan ske bakom slutna dörrar.

Öppenheten i både utskottens och EU-nämndens arbete har ökat under de senaste åren. Utskotten anordnar ofta offentliga utfrågningar och kallelser och föredragningslistor till samtliga sammanträden publiceras på riksdagens hemsida. De grundläggande dokumenten inför EU-nämndens sammanträden publiceras sedan flera år tillbaka på riksdagens hemsida. De stenografiska uppteckningarna från samrådet publiceras också på riksdagens hemsida. EU-nämnden har haft flera öppna sammanträden inför Europeiska rådets möten. Det har förekommit att vissa delar av sammanträdet har varit slutna.

Enligt Riksdagskommittén bör både överläggningarna i utskotten och samrådet i EU-nämnden kunna ske offentligt. Därmed kan öppenheten och insynen i verksamheten öka. Möjligheterna att få relevant och förtrolig information kan dock vara större om överläggningarna och samrådet sker inom stängda dörrar. Beslut om att sammanträdet skall vara offentligt fattas av berört utskott och av EU-nämnden. Bedömningen av om ett sammanträde bör vara offentligt får göras av berört utskott respektive EU-nämnden i varje aktuellt fall.

Förslaget innebär en ändring i 10 kap. 3 § respektive 10 kap. 7 § RO.

3.3.5 Utskottens arbete

Riksdagskommitténs förslag innebär sammantaget att utskotten kommer att behöva ägna mer sammanträdestid åt EU-frågor än i dag. Det kan också bli aktuellt med sammanträden under den tid då kammaren inte är samlad.

Utskottens stärkta roll i EU-frågor påverkar också utskottskansliernas roll. Riksdagskommittén återkommer nedan till utskottskansliernas roll och resursfrågorna. Där behandlas också frågan om stöd till ledamöterna i form av t.ex. introduktionsutbildning om arbetet i EU.

3.3.6 Subsidiaritetskontroll

Subsidiaritetsprincipen är redan i dag en del av EU-samarbetet.¹⁰ Kommittén återkommer nedan till frågan hur prövningen av subsidiaritetsprincipen enligt det nya fördraget bör ske, men kommittén vill här peka på de möjligheter som står till buds inom ramen för gällande reglering.

Det gällande protokollet till dagens EU- och EG-fördrag om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen uppmuntrar till en större delaktighet

¹⁰ Subsidiaritetsprincipen återfinns i artikel 5 i EG-fördraget.

från de nationella parlamentens sida i EU:s verksamhet. I protokollet anges att COSAC får till Europaparlamentet, rådet och kommissionen överlämna alla bidrag som man finner lämpliga när det gäller unionens lagstiftande verksamhet, särskilt beträffande tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, området med frihet, säkerhet och rättvisa, samt frågor som rör de grundläggande rättigheterna. Subsidiaritetsprincipen har således redan pekats ut som en fråga av särskilt intresse för de nationella parlamenten.

Med Riksdagskommitténs samlade förslag stärks utskottens ställning ytterligare, och det kommer således att finnas ökat utrymme för utskotten att aktualisera subsidiaritetsfrågor. Det är önskvärt att utskotten utnyttjar de möjligheter som står till buds.

Subsidiaritetsprincipen kan aktualiseras om utskottet avger ett utlåtande över t.ex. en vitbok. Vid behandlingen av ett kommissionsförslag kan ett utskott ta upp subsidiaritetsprincipen i kontakter med företrädare för regeringen eller i likhet med vad som redan gäller med stöd av sin initiativrätt ta upp frågan i ett betänkande till kammaren.

I avsnittet nedan om subsidiaritetskontroll enligt det nya fördraget föreslås konstitutionsutskottet få en samordnande roll och vara det utskott som har kompetens att föra en fråga om motiverat yttrande till EU:s institutioner till kammaren. Innan det nya fördraget har trätt i kraft kan inte konstitutionsutskottet föra frågor på andra utskotts områden till kammaren. Om ett utskott önskar höra konstitutionsutskottets syn på en fråga kan utskottet bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig. Utskottet kan sedan ta ett utskottsinitiativ och föreslå kammaren ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen bör driva en viss linje i arbetet i EU med den aktuella frågan.

I avsnittet nedan om det nya fördraget och subsidiaritetsprincipen redovisas erfarenheterna av ett försök inom ramen för COSAC rörande tredje järnvägs paketet. Försöket visade att det finns ett intresse i flera parlament för att börja arbeta med den nya subsidiaritetskontrollen redan innan fördraget trätt i kraft. I slutsatserna från COSAC:s möte i London i oktober 2005 redovisas en ordning genom vilken de parlament som önskar delta kan genomföra en subsidiaritets- och proportionalitetskontroll av kommande lagstiftningsförslag inom EU. I det danska Folketinget har man under 2005 börjat tillämpa former anpassade till det nya fördraget.

3.4 Regeringskonferenser och Europeiska rådet

Vid regeringskonferenser och möten i Europeiska rådet fattas övergripande beslut. Det finns också ett antal horisontella frågor, som Lissabonstrategin, som berör flera utskott och som har en övergripande karaktär.

För riksdagens del kan hanteringen delas upp i olika delar. En del är formell ärendehantering. Regeringen har infört två regeringskonferenser (1996/97 och 2003) redovisat sin syn i skrivelser till riksdagen. Motionsrätt, utskottsbehandling med yttranden från många utskott, debatt och beslut i kammaren

har således följt. Riksdagen har därmed genom ett formellt riksdagsbeslut givit ett förhandlingsmandat till regeringen. Frågan om riksdagens godkännande av det slutliga fördraget hanteras också som ett vanligt riksdagsärende med beredning i utskott.

En annan del av hanteringen är muntlig information och debatt. Information kan lämnas i kammare och utskott. Samråd rörande t.ex. Europeiska rådet och regeringskonferenser har skett i EU-nämnden.

Riksdagskommittén anser att riksdagens hantering i de olika delarna har fungerat väl. Erfarenheterna från det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet är goda. Den formella riksdagsbehandlingen har lett till ett brett engagemang. Inför möten i Europeiska rådet behövs den överblick som EU-nämnden har kommit att utveckla. Speciella händelser, t.ex. konventet om EU:s framtid som pågick 2003 och 2004, har hanterats från fall till fall.

Regeringens skyldighet att informera och samråda inför möten i Europeiska rådet bör regleras i riksdagsordningen. Samrådet bör ske i EU-nämnden, vilket innebär en bekräftelse av rådande praxis. Förslaget ovan om att EU-nämnden generellt skall kunna ha öppna sammanträden gäller även vid sammanträden inför möten i Europeiska rådet.

När det gäller regeringens överläggningar med riksdagsorgan i samband med regeringskonferenser bör dessa ske i berört utskott. Regeringens skyldighet att överlägga i frågor rörande regeringskonferenser täcks in av den nya bestämmelsen i riksdagsordningen att regeringen skall överlägga med utskotten. Överläggningar i frågor som t.ex. rör ändringar av fördragsregler rörande polissamarbete och straffrättsligt samarbete bör normalt äga rum i justitieutskottet. Övergripande frågor och avvägningar mellan olika frågor kan behandlas i överläggningar mellan regeringen och konstitutionsutskottet och utrikesutskottet. Det skall dock framhållas att olika regeringskonferenser kan ha olika karaktär, vilket innebär att olika lösningar kan tillämpas.

3.5 EU-debatter i kammaren om lagstiftningsprogram

Enligt det nya EU-fördraget skall kommissionen översända det årliga lagstiftningsprogrammet samt alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi till de nationella parlamenten samtidigt som dokumenten läggs fram för Europaparlamentet och ministerrådet. Normalt presenteras det årliga lagstiftningsprogrammet i november inför det kommande året. Det finns också ett antal planeringsdokument inom ramen för rådets arbete, bland dem ett operativt rådsarbetsprogram för kommande år som upprättas av de båda ordförandeskap som står närmast i tur att vara ordförande. Det torde dock vara rimligt att fokus i riksdagen ligger på kommissionens program.

Det har förts en diskussion om att de nationella parlamenten i EU bör ha simultana debatter om kommissionens lagstiftningsprogram. I de riktlinjer för interparlamentariskt arbete som antogs av EU-talmanskonferensen i Haag den 2–3 juli 2004 anges att de parlament som så önskar kan verka för att debatter

om EU:s lagstiftningsprogram eller om viktigare frågor i EU-politiken hålls samtidigt i parlamenten. Vid COSAC-mötet i november 2004 i Haag presenterades en deklARATION om debatter om kommissionens arbetsprogram i de nationella parlamenten samma vecka som Europaparlamentet debatterar programmet. COSAC uppmanade den europeiska talmanskonferensen att föreslå en viss vecka när alla parlament skall hålla en sådan debatt. I slutsatserna från EU-talmännens möte i Budapest i maj 2005 uppmanades – med hänsyn till varje parlaments eget arbetssätt – de nationella parlamenten att hålla en årlig debatt om kommissionens arbetsprogram. Frågan kommer att diskuteras vidare.

Varje vår, normalt i maj, hålls en debatt i kammaren med anledning av utrikesutskottets betänkande om regeringens årliga EU-skrivelse. Riksdagskommittén anförde våren 2001 att det som komplement till denna debatt borde anordnas en särskild årlig EU-debatt. Debatten, anförde Riksdagskommittén, borde avse mer övergripande frågor och en företrädare för regeringen borde delta (förs. 2000/01:RS1 s. 138). Konstitutionsutskottet hade inga inläggningar (bet. 2000/01:KU23).

En debatt på hösten om kommissionens lagstiftningsprogram ligger således väl i linje både med tidigare uttalanden av riksdagen och med diskussionen på europeisk nivå. Riksdagen bestämmer naturligtvis själv när en sådan debatt skall äga rum. Den 18 mars 2005 hölls en särskilt anordnad debatt i kammaren om Europeiska kommissionens arbetsprogram för 2005 och dess strategiska prioriteringar för perioden 2005–2009.

Enligt 2 kap. 10 § RO får talmannen efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna besluta att en debatt utan samband med annan handläggning skall äga rum vid ett sammanträde med kammaren. Talmannen bestämmer efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna om tiden för anförandena. Ibland är det bara partirepresentanter, ibland får alla delta (allmänpolitiska debatten). En möjlig ordning är att först ha en partirunda (med partiledare eller t.ex. partiernas talesmän inom ett visst område) och sedan allmänna rundor (eventuellt uppdelade på olika områden).

Enligt 3 kap. 6 § RO får regeringen lämna information till riksdagen muntligen genom ett statsråd vid ett sammanträde med kammaren. Ledamöterna ges tillfälle att kommentera och ställa frågor. Hur långa ledamöternas inlägg får vara varierar, men två plus en minuter kan vara ett genomsnitt. Samtliga ledamöter kan ges möjlighet att yttra sig.

Den nya ordning som har föreslagits ovan för grön- och vitböcker m.m. kan användas för lagstiftningsprogrammet. Debatten i kammaren kan i så fall ske när utskottets utlåtande anmäls. Om inte denna ordning tillämpas får beslut fattas i varje enskilt fall huruvida en debatt skall anordnas och vilka former som skall användas. Det skall betonas att det finns ett stort värde i 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.

3.6 Kontakter med andra parlament

3.6.1 Kontakter med nationella parlament m.m.

Det interparlamentariska samarbetet inom EU har utvecklats under senare år. I det nya konstitutionella fördragets protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen anges att Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans skall bestämma hur ett effektivt och regelbundet mellanparlamentariskt samarbete skall organiseras och främjas inom unionen (artikel 9). Med hänvisning till detta protokoll kom EU-talmanskonferensen vid sitt möte i Haag i juli 2004 överens om riktlinjer som utgångspunkt för interparlamentariskt samarbete på EU-området.

I riktlinjerna anges att varje parlaments självständighet skall respekteras. Omfattningen av deltagande i samarbetet mellan parlamenten bestäms av varje parlament. Som redovisats ovan är de huvudsakliga syftena med samarbete att inhämta information och stärka den parlamentariska kontrollen inom alla EU:s kompetensområden samt att garantera ett effektivt utövande av parlamentariska funktioner i EU-frågor, särskilt vad gäller nationella parlaments subsidiaritetskontroll.

Riksdagskommittén vill framhålla värdet av kontakter med andra parlament. Det är angeläget att utskotten har kontakter med sina motsvarigheter i andra länder, t.ex. genom att anordna konferenser om olika frågor. Utskottens möjligheter att besöka EU:s institutioner och EU:s övriga medlemsstater bör aktualiseras i kommande arbete med riksdagens budget.

Det finns en utbredd önskan i riksdagen att göra det enklare för enskilda ledamöter att åka till Bryssel och, kanske inte minst, till andra europeiska huvudstäder. Resorna kan vara ett led i att bygga upp internationella nätverk och kan syfta till att sprida kunskap om riksdagens ställningstaganden.

Kommittén vill framhålla att resor av detta slag bör tillmätas stor vikt och konstaterar att riksdagsstyrelsen i juni 2005 har beslutat om direktiv för en översyn av riksdagsledamöternas traktamentsregler m.m. Traktamentsutredningen har utrett frågan om utökade möjligheter för ledamöterna att göra tjänsteresor inom EU liksom frågan om utskottens resurser för resor inom EU m.m. Målet skall vara ett effektivt system med hänsyn till EU-resornas skilda art. Utredarens förslag återfinns i utredningen *Traktamente – Bilersättning – EU-resor* (Utredningar från riksdagsförvaltningen 2005/06:URF3). Kommittén återkommer till frågor om riksdagens interparlamentariska samarbete i nästföljande avsnitt.

En annan viktig aspekt är inhämtande av information om hanteringen av EU-frågor i olika parlament. En webbaserad plattform för elektroniskt utbyte av EU-information mellan parlamenten i EU öppnas under 2006 inom ramen för IPEX (Interparliamentary EU information exchange). IPEX har tillkommit på initiativ av EU-talmanskonferensen. Projektet har letts av riksdagsdirektören i den svenska riksdagen. EG-kommissionen har beslutat medverka i projektet. IPEX kommer att tillhandahålla en databas med förslag och meddelan-

den från kommissionen (i vissa fall även andra EU-institutioner), indexerade och med länkar till behandling på EU-nivå. Parlamenten förutsätts tillföra basen uppgifter om behandlingen på nationell parlamentarisk nivå. Basen kommer att kunna ge en överskådlig bild över förslag som ett eller flera parlament anser kan vara tveksamma ur subsidiaritetsynpunkt men också information om parlamentens behandling i övrigt av ett förslag eller av t.ex. en grönbok eller vitbok. IPEX kommer vidare att innehålla en kalender för interparlamentariska möten, information om respektive parlaments EU-arbete och en "bulletin board" där vissa frågor kan ventileras. IPEX skall ses som ett komplement till övrigt interparlamentariskt samarbete som rekommenderas i EU-talmanskonferensens riktlinjer, främst i form av konferenser på utskottsnivå i olika sakfrågor. Det generella syftet är att stärka de nationella parlamentens roll i EU genom informationsutbyte.

3.6.2 Kontakter med Europaparlamentariker

De svenska Europaparlamentarikerna får olika slags stöd av riksdagsförvaltningen, t.ex. möjlighet till information om riksdagsarbetet.

I Riksdagskommitténs förslag våren 2001 framhölls att Europaparlamentet och riksdagen är två skilda parlament. Kommittén anförde att det är värdefullt med goda kontakter mellan de svenska Europaparlamentarikerna och riksdagens ledamöter men deras olika mandat skall inte sammanblandas. Europaparlamentarikerna borde inte få rätten att framträda i kammaren. Kontakterna borde även fortsättningsvis gå genom partierna, men det finns anledning att utveckla kontakterna mellan Europaparlamentarikerna och andra delar av riksdagen. Till exempel borde utskotten och EU-nämnden överväga att bjuda in Europaparlamentariker till utfrågningar, öppna eller slutna, och möjligheten att i riksdagen ordna ett öppet seminarium där Europaparlamentarikerna deltar borde utnyttjas (förs. 2000/01:RS1).

Riksdagskommittén vill nu ånyo framhålla hur värdefullt det är med goda kontakter mellan svenska Europaparlamentariker och riksdagens ledamöter. Det finns nu skäl att ytterligare utveckla kontakterna. Kommitténs förslag innebär att utskotten kommer att ägna EU-frågor mer uppmärksamhet, och särskilt utskotten kan behöva utveckla kontakterna med Europaparlamentarikerna. I utskottens arbete kan Europaparlamentarikerna bidra med information om frågornas hantering inom EU, och det kan också finnas ett intresse för utskottens ledamöter att förmedla sina synpunkter till Europaparlamentarikerna. Även om det kan vara naturligt att i första hand ha kontakt med svenska Europaparlamentariker kan också kontakter med andra länders Europaparlamentariker vara värdefulla. Det gäller inte minst rapportörerna i Europaparlamentets utskott. Kommittén finner dock inte skäl för att Europaparlamentariker skall kunna delta i debatter i kammaren.

3.7 Det konstitutionella fördraget

3.7.1 Inledning

Det är för närvarande oklart vad som kommer att ske med det konstitutionella fördrag som undertecknades i Rom i oktober 2004. Kommittén har i enlighet med sina direktiv analyserat konsekvenserna av det nya fördraget och redovisar i det följande sina överväganden i denna del. I bilaga 2 redovisas också vilka ändringar som bör göras i riksdagsordningen om fördraget träder i kraft. För närvarande finns det dock inte skäl att formellt föreslå riksdagen några ändringar i riksdagsordningen med anledning av det nya fördraget.

3.7.2 Information från Europeiska unionen

Enligt det nya fördraget kommer nationella parlament att erhålla skilda dokument om arbetet i EU. Till fördraget finns fogat ett protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen där det anges att kommissionen skall skicka samtliga samrådsdokument direkt till medlemsstaternas nationella parlament. Vidare skall kommissionen skicka det årliga lagstiftningsprogrammet samt alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi till medlemsstaternas nationella parlament samtidigt som dokumenten översänds till Europaparlamentet och ministerrådet. Bland andra dokument som parlamenten skall ta emot kan nämnas utkast till europeiska lagstiftningsakter.

De dokument som riksdagen erhåller enligt det nya fördraget bör förtecknas i en ny paragraf i riksdagsordningen.

3.7.3 Subsidiaritetskontrollen

I det nya EU-fördraget ges de nationella parlamenten en särskild roll i kontrollen av subsidiaritetsprincipen. I det nya fördraget beskrivs subsidiaritetsprincipen på följande sätt (artikel I-11.3):

”Enligt subsidiaritetsprincipen skall unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, varken på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.”

Subsidiaritetsprincipen skall således tillämpas på de områden där unionen inte har s.k. exklusiv kompetens. De områden där unionen har exklusiv befogenhet, och där subsidiaritetsprincipen således inte är tillämplig, räknas upp i artikel I-13. Det rör sig bl.a. om tullunionen, vissa konkurrensregler och den gemensamma handelspolitiken. För övriga områden inom unionssamarbetet gäller att subsidiaritetsprincipen skall tillämpas. Det gäller bl.a. den inre marknaden, miljö, konsumentskydd, transport, energi och området med frihet, säkerhet och rättvisa.

Oftast är det okontroversiellt om ett förslag hör till ett område för exklusiv kompetens eller inte. Kommissionens uppfattning om detta framgår av vilken rättslig grund kommissionen valt. Inom andra områden än dem där unionen har exklusiv kompetens skall enligt subsidiaritetsprincipen EU agera bara där målen för en åtgärd bättre kan uppnås på unionsnivå. Kommissionen skall motivera sitt förslag med avseende på subsidiaritetsprincipen.

Enligt protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna får nationella parlament avge motiverade yttranden till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande om de anser att ett lagstiftningsförslag inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Yttrandet skall enligt protokollet avges inom sex veckor räknat från den dag då lagstiftningsförslaget översänts. EU:s institutioner skall ta hänsyn till motiverade yttranden. Om minst en tredjedel av parlamenten har invändningar (en fjärdedel för polissamarbete och straffrätt) måste förslagsställaren, dvs. normalt kommissionen, ompröva sitt förslag.

Subsidiaritetsprincipen kan sägas bestå av en lämplighetsprövning: Nås målen bättre om medlemsstaterna agerar gemensamt än om de agerar var för sig? Det är den prövningen som riksdagen har att göra. I subsidiaritetskontrollen behövs både sakkompetens och generell kompetens.

I denna prövning bör det utskott som har beredningsansvaret för frågan (s.k. fackutskott¹¹) ha huvudansvaret. Bedömningen av om målen för en viss åtgärd inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna kan göras bäst av ett organ som är väl förtroget med politikområdet. En generell strävan i riksdagens arbete med EU-frågor är att engagera utskotten mer än tidigare, vilket också det talar för att utskotten skall ha en viktig roll i subsidiaritetsprövningen. Om utskotten är aktiva under övriga delar av processen blir subsidiaritetskontrollen en naturlig del av arbetet med att följa ett ärende.

Samtidigt är det värdefullt med ett sammanhållet perspektiv där samma bedömningsgrunder används för olika frågor. Om ett och samma organ följer frågorna på olika områden kan organet också följa den samlade utvecklingen. Om ett organ har ett s.k. helikopterperspektiv kan det organet uppmärksamma om det t.ex. förekommer flera förslag som visserligen inte var för sig innebär att subsidiaritetsprincipen träds för när, men som sammantagna kan peka på en tendens att subsidiaritetsprincipen är i fara.

Denna överblick kan skapas genom att ett organ får en samordnande roll. I kommittén har diskussioner förts om detta organ bör vara konstitutionsutskottet, EU-nämnden eller utrikesutskottet. Det finns för- och nackdelar med respektive organ. Vid en samlad bedömning har kommittén kommit till slutsatsen att konstitutionsutskottet bör vara det sammanhållande organet.

¹¹ Indelning av riksdagens utskott grundar sig med vissa undantag på fackutskottsprincipen. Fackutskottsprincipen regleras i 4 kap. 6 § RO, där det sägs att ärenden som hör till samma ämnesområde skall hänföras till samma utskott (jfr Holmberg, Erik och Nils Stjernquist [1980] *Grundlagarna med tillhörande författningar*. Stockholm: Norstedts, s. 670, 673 och 682 f).

Enligt gällande reglering och fast praxis är det bara kammaren som kan uttala sig på riksdagens vägnar. En utgångspunkt bör således vara att det är kammaren som skall avge eventuella yttranden till EU:s institutioner. Detta kan kräva att kammaren måste sammanträda och fatta beslut under tid som i dag är sammanträdesfri.

I det följande föreslås en ordning som kombinerar strävandena att engagera de enskilda utskotten samtidigt som ett organ – konstitutionsutskottet – har överblick. Hanteringen skall vara smidig och rationell och så långt möjligt anpassas efter riksdagens etablerade arbetsformer.

3.7.4 Hantering i riksdagen

När ett kommissionsförslag till lagstiftning inkommer till riksdagen fördelar kammarkansliet, i likhet med gällande ordning, förslaget till berört utskott enligt riksdagsordningens bestämmelser om ärendefördelning. I likhet med nuvarande hantering av faktapromemorior anmäls kommissionsförslaget i kammaren. Därmed syns det på kammarens föredragningslista och i kammarens protokoll. Motionsrätt på kommissionsförslagen föreligger ej.

Fackutskottet gör en bedömning av om förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Om utskottet finner att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen, dvs. att inget yttrande skall avges till EU, meddelas detta kammaren och konstitutionsutskottet genom ett protokollsutdrag. Prövningen är därmed avslutad.¹² Detta torde bli ordningen för det stora flertalet fall. De återstående få fallen som kan vara kontroversiella hanteras enligt följande.

Om fackutskottet finner att kommissionens förslag kan strida mot subsidiaritetsprincipen anmäler utskottet frågan till konstitutionsutskottet. Fackutskottet överlämnar samtidigt ett eget yttrande. Det räcker att fem ledamöter i fackutskottet begär att fackutskottet skall anmäla frågan till konstitutionsutskottet för att så skall ske. Därmed kan en minoritet i fackutskottet få frågan prövad i konstitutionsutskottet.

Konstitutionsutskottet har att utifrån fackutskottets yttrande ta ställning till frågan om kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen. En av konstitutionsutskottets uppgifter i det enskilda fallet är att tillse att riksdagens tolkning och tillämpning av subsidiaritetsprincipen är konsekvent. I normalfallet bör inte konstitutionsutskottet göra någon egen prövning i sak av fackutskottets yttrande. Gränsdragningen mellan konstitutionsutskottets och fackutskottets uppgifter får utvecklas i praxis, men huvudansvaret för subsidiaritetsprövningen bör åvila fackutskotten.

Om konstitutionsutskottet finner att det aktuella förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen föreslår konstitutionsutskottet kammaren att avge ett motiverat yttrande till EU:s institutioner. Om konstitutionsutskottet inte finner

¹² Som redovisas nedan kan dock lagförslaget prövas av konstitutionsutskottet på eget initiativ eller efter anmälan av enskild ledamot. Vidare kan 115 ledamöter få till stånd en prövning.

anledning att föreslå kammaren att avge ett motiverat yttrande meddelar konstitutionsutskottet kammaren och fackutskottet det genom ett protokollsutdrag.

Om konstitutionsutskottet uppmärksammar en fråga som fackutskottet inte anser bör föranleda något motiverat yttrande kan konstitutionsutskottet på eget initiativ föreslå kammaren att ett motiverat yttrande bör avges. Fackutskottet skall anmodas att yttra sig till konstitutionsutskottet innan förslaget till kammaren avges. Om konstitutionsutskottet efter att ha inhämtat yttrande från fackutskottet anser att frågan inte bör prövas av kammaren är ärendet därmed avslutat. Skälen bör anges i ett protokollsutdrag som tillställs berört fackutskott.

En enskild ledamot bör ha rätt att anmäla till konstitutionsutskottet om ledamoten anser att ett kommissionsförslag strider mot subsidiaritetsprincipen. Anmälan bör ske inom tio dagar efter det att kommissionsförslaget översänts till riksdagen. Konstitutionsutskottet har då att pröva frågan, men behöver inte motivera sitt ställningstagande om det inte anser att någon åtgärd är påkallad. Av konstitutionsutskottets protokoll skall dock framgå att den enskilde ledamotens anmälan har prövats.

Konstitutionsutskottet avgör med sedvanliga omröstningsregler i utskottet (se 4 kap. 15 och 16 §§ RO) om utskottet skall avge ett betänkande med förslag om motiverat yttrande till kammaren. Om 115 ledamöter begär att konstitutionsutskottet skall avge ett betänkande i en viss fråga skall dock konstitutionsutskottet vara skyldigt att göra det. Därmed kan en minoritet i riksdagen få frågan prövad i kammaren. Antalet ledamöter, 115 stycken, är samma antal som enligt gällande riksdagsordning kan begära att ett uppehåll i kammarens arbete skall avbrytas. Talmannen är enligt 2 kap. 6 § RO skyldig att inom tio dagar från det att en sådan begäran framställs kalla kammaren till sammanträde, något som blir aktuellt om behandlingen av subsidiaritetsfrågan i konstitutionsutskottet äger rum t.ex. under sommaren. Om 115 ledamöter enligt den nu föreslagna regleringen begär att konstitutionsutskottet skall avge ett betänkande till kammaren förutsätts kammaren behandla konstitutionsutskottets betänkande innan subsidiaritetskontrollens tidsfrist om sex veckor gått ut.

Riksdagens kontroll av subsidiaritetsprincipen kommer att kräva goda och ofta informella kontakter mellan konstitutionsutskottet och fackutskotten. Vidare kommer krav att ställas på snabb information från regeringen. Utskottens rätt till information från regeringen om EU-arbetet (4 kap. 11 § RO) gäller också för subsidiaritetsprövningen. Det är naturligt att ett utskott ber att få ta del av regeringens syn, t.ex. i en faktrapromemoria, på de frågor som kan vara kontroversiella. Enligt gällande riktlinjer skall faktrapromemorian överlämnas till kammarkansliet inom fem veckor från det att det aktuella förslaget överlämnats till rådet i svensk översättning. Som jämförelse kan nämnas att i Danmark åläggs regeringen att redovisa sin syn på viktigare förslags överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen senast inom två veckor.¹³ Detta kan

¹³ Beretning om reform af Folketingets behandling af EU-sager, Europaudvalget den 10. december 2004.

tjäna som ett riktmärke också för svensk del, även om det i enskilda fall kan finnas anledning att få snabbare information än så. Samtidigt skall framhållas att den information som är av vikt i detta tidiga skede rör just subsidiaritetsprincipen. Om regeringen finner det lämpligt kan den i t.ex. en särskild promemoria meddela berört utskott och konstitutionsutskottet sin syn på förslagens överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Regeringen kan återkomma om övriga aspekter på förslaget inom den normala femveckorsgränsen för faktapromemorior.

Subsidiaritetskontrollen föranleder nya paragrafer i riksdagsordningens tionde kapitel. I paragraferna anges också vissa andra bestämmelser i riksdagsordningen som är tillämpliga vid behandlingen.

3.7.5 Förberedelser för kommande förslag samt kontakter med andra parlament

Under våren 2005 arrangerade COSAC en försöksverksamhet med subsidiaritetskontroll av tredje järnvägspaketet. I riksdagen deltog trafikutskottet, lagutskottet och konstitutionsutskottet i försöket. En erfarenhet var att det är viktigt att vara väl förberedd när förslaget kommer och tidsperioden om sex veckor börjar löpa. Det är också angeläget med goda kontakter med andra nationella parlament. Vidare visade försöket att granskningen av förslag ur subsidiaritets synpunkt kan ge upphov till överväganden rörande andra aspekter av förslaget.

Kommittén kan konstatera att perioden om sex veckor är inte särskilt lång för behandling i riksdagen. Om ett yttrande skall avges skall fackutskott, konstitutionsutskottet samt kammaren hinna fatta beslut under den tiden. Det är därför viktigt att riksdagen är väl förberedd när kommissionens förslag inkommer. Som redovisats ovan presenterar kommissionen varje höst (normalt i november) ett arbets- och lagstiftningsprogram där de förslag som kommissionen avser att lägga fram under det kommande året redovisas. I samrådsdokument (bl.a. grön- och vitböcker) redovisar kommissionen preliminära förslag. Riksdagskommitténs förslag om att både arbetsprogrammet och grön- och vitböcker skall ägnas ökad uppmärksamhet i riksdagen skapar förutsättningar för inte minst utskotten att vara väl förberedda när en subsidiaritetskontroll av nya lagförslag skall ske.

De flesta förslag torde komma att vara oproblematiske ur subsidiaritets synpunkt. En möjlighet är att ett utskott delegerar till ordföranden eller till presidiet att under vissa perioder, t.ex. under sommaren, fatta beslut om att inte föra frågor vidare till konstitutionsutskottet. De vanliga reglerna om att utskottet sammanträder på kallelse av ordförande och att ordföranden skall kalla utskottet till sammanträde om minst fem ledamöter av utskottet begär det gäller (RO 4.12.1). Om utskottet skall avge ett yttrande till konstitutionsutskottet måste utskottet sammanträda.

Det är viktigt att information om de nationella parlamentens hantering av enskilda frågor kan spridas dem emellan. Riksdagen är aktiv i det samarbete

mellan parlamenten som syftar till att utveckla kontakterna inte minst mellan fackutskotten. Informationsutbyte och kontakter mellan parlament är frågor som diskuteras på talmansmöten och på COSAC:s möten.

IPEX (Interparliamentary EU information exchange) kommer att ge en överskådlig bild över förslag som ett eller flera parlament anser kan vara tveksamma ur subsidiaritetsynpunkt.

3.7.6 Kontakter med kommunal och regional nivå

Sveriges Kommuner och Landsting (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan) har, med hänvisning till subsidiaritetsprincipen, i kontakter med Riksdagskommittén uttryckt önskemål om ett regelbundet samråd med riksdagen om EU-frågor.

Den kommunala självstyrelsen är fundamental i det svenska statskicket. Redan i regeringsformens första paragraf anges den svenska folkstyrelsen förverkligas genom, jämte ett representativt och parlamentariskt styrelseskick, kommunal självstyrelse. Kommunerna får, enligt 1 kap. 7 § RF, ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

I det levande statskicket har kommunerna en angelägen uppgift. Kommunerna är genom sin närhet till medborgarna viktiga för medborgarnas förtroende för det offentliga. Det är samtidigt påtagligt att den kommunala nivån ofta berörs av EU-frågor och inte minst av genomförandet av EU-beslut. De skilda politiska nivåerna möts alltså i kommunerna. Det är således naturligt att kommunerna följer EU-arbetet.

I det konstitutionella fördragets protokoll om subsidiaritetsprincipen anges att varje nationellt parlament skall i förekommande fall samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenhet.

Även om den regionala nivån i Sverige inte har lagstiftande befogenhet i den mening som åsyftas i nämnda protokoll vill kommittén framhålla att den kommunala och regionala nivån har en viktig roll att spela i subsidiaritetsfrågorna. Normalt kan man förvänta sig att riksdagens partier har kontakter med sina kommunala och regionala partiorganisationer och den vägen inhämtar information om eventuella subsidiaritetsproblem ur kommunal eller regional synvinkel. Självfallet svarar varje parti självt för dessa kontakter. Det finns också representanter från svenska partier i Regionkommittén, som är ett existerande forum för regionala intressen inom EU.

Det kan också vara aktuellt med kontakter mellan Sveriges Kommuner och Landsting och riksdagens utskott. Sveriges Kommuner och Landsting har självfallet möjlighet att kontakta berörda utskott om man finner att ett förslag kan strida mot subsidiaritetsprincipen. Utskotten kan också ta initiativ till kontakter i relevanta fall.

Det ligger i alla berörda parter intresse att kontakterna präglas av generositet och öppenhet. De administrativa rutinerna skall underlätta kontakterna. En möjlighet är att ha möten på tjänstemannanivå om kommissionens arbetsprogram där viktiga frågor identifieras. Dessa möten kan följas av kontakter på politisk nivå.

Det finns dock inga skäl att reglera kontakterna med Sveriges Kommuner och Landsting i särskild ordning. I likhet med vad som gäller för kontakter med andra organisationer bör således inte någon reglering ske.

3.7.7 EU-förslags förenlighet med svensk grundlag

Den subsidiaritetskontroll som skisserats ovan innebär en lämplighetsprövning av åtgärder på EU-nivå. Det är självklart viktigt att riksdagens och regeringens granskning av förslag till EU-lagstiftning också beaktar förslagets förhållande till svensk grundlag. I vanliga nationella frågor har varje utskott ett ansvar för att dess förslag till beslut är förenligt med svensk grundlag. I princip bör utskotten göra samma prövning av förslag till EU-lagstiftning.

Samtidigt har konstitutionsutskottet ett särskilt ansvar för att grundlagarna upprätthålls. Det är viktigt att berört fackutskott uppmärksammar konstitutionsutskottet på förslag som kan vara problematiska ur grundlagssynpunkt.

Genom att konstitutionsutskottet får en sammanhållande roll i subsidiaritetsprövningen ökar förutsättningarna för att konstitutionsutskottet blir medvetet om EU-förslagets innehåll och kan uppmärksamma förslagets förhållande till svensk grundlag. Granskningen kan föranleda aktiviteter som inte utmynnar i ett motiverat yttrande till EU utan som snarare tar sikte på att påverka den svenska regeringen i dess arbete i EU.

Också i andra faser av EU-arbetet kan det finnas anledning att uppmärksamma frågornas relation till svensk grundlag. Det är naturligt att berört utskott håller konstitutionsutskottet underrättat om frågornas utveckling ur denna synpunkt. Konstitutionsutskottet kan naturligtvis ta egna initiativ om utskottet finner det påkallat.

3.7.8 Möjligheten att väcka talan vid domstolen

I det nya EU-fördragets protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna sägs följande (artikel 8, kursiv här):

”Europeiska unionens domstol är behörig att pröva en talan om åsidosättande, genom en europeisk lagstiftningsakt, av subsidiaritetsprincipen, vilken talan enligt villkoren i artikel III-365 i konstitutionen väcks av en medlemsstat eller överlämnas av den *på dess nationella parlaments vägnar* eller för en kammare i detta parlament i enlighet med dess interna rättsordning.”

Talan skall väckas inom två månader efter det att rättsakten antagits. Det är samma tidsgräns för väckande av talan som i gällande fördrag.

Riksdagen kan redan i dag genom ett tillkännagivande uppmana regeringen att väcka en fråga vid EG-domstolen. Således ändrar den nya bestämmelsen inte mycket på riksdagens faktiska möjligheter att agera i syfte att få till stånd en prövning i EG-domstolen.

Enligt kommitténs bedömning krävs inte någon ändring av riksdagsordningen med anledning av denna bestämmelse. Gällande regler om utskottsinitiativ innebär att ett utskott kan – utan att någon motion föreligger – föreslå

kammaren ett tillkännagivande till regeringen med en uppmaning att väcka talan vid EG-domstolen.

Möjligheten till prövning vid domstolen pekar dock på vikten av att utskotten följer vilken lagstiftning som antas inom EU. Om riksdagen har avgivit ett motiverat yttrande i en viss fråga är det naturligt att berört utskott noga följer hur frågan hanteras på EU-nivå. Om förslaget till rättsakt antas utan att riksdagens synpunkter har beaktats kan det finnas anledning att överväga om ytterligare åtgärder, t.ex. begäran om domstolsprövning, bör vidtas.

3.7.9 Övriga frågor med anledning av det nya fördraget

Invändning mot övergång till beslut med kvalificerad majoritet

Det nya EU-fördraget innehåller regler om en s.k. passerell (artikel IV-444). Europeiska rådet kan, när det gäller del III i fördraget, med enhällighet besluta om övergång från beslutsfattande i rådet med enhällighet på ett visst område eller i ett visst fall till beslutsfattande med kvalificerad majoritet. Här undantas beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Vidare kan Europeiska rådet, när det gäller del III i fördraget, med enhällighet besluta om övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet (en övergång som normalt innebär att Europaparlamentet stärks).

Ett nationellt parlament kan lägga in ett veto mot att passerellen används. Varje initiativ om att passerellen skall utnyttjas skall översändas till de nationella parlamenten. Om ett parlament har invändningar inom sex månader från det att ett förslag om att passerellen skall utnyttjas har översänts faller förslaget.

Man torde kunna förvänta sig att det kommer att bli få förslag om att utnyttja passerellen. Det synes onödigt att inrätta särskilda procedurer för detta. En rimlig ordning är att ha motsvarande regler i riksdagen för förslag om passerellen som för subsidiaritetskontrollen. En sådan ordning innebär att berört fackutskott behandlar förslaget och meddelar det sammanhållande organet om fackutskottet anser att förslaget bör avvisas. Det sammanhållande organet kan föra frågan vidare till kammaren.

Det skall vidare påpekas att innan regeringen i Europeiska rådet har biträtt att passerellen används skall samråd ha skett med EU-nämnden. Berört fackutskott bör också ha överlagt med regeringen i frågan.

Förslaget innebär att det införs en ny paragraf i riksdagsordningen som anger att initiativ enligt artikel IV-444 skall behandlas i enlighet med bestämmelserna som reglerar riksdagens arbete med subsidiaritetskontrollen.

Framtida konvent

Regeringskonferensens slutöverenskommelse innebär att framtida fördragsändringar normalt skall förberedas av ett konvent med representanter för bl.a. nationella parlament (artikel IV-443.2). Inför de två konvent som hållits hit-

tills (om stadgan för grundläggande rättigheter samt framtidskonventet) har riksdagsstyrelsen utsett ledamöterna.

Enligt Riksdagskommitténs uppfattning finns det inte skäl att ändra ordningen att riksdagsstyrelsen utser ledamöter till konvent av det slag som här är aktuellt.

Riksdagsordningen i övrigt

I tilläggsbestämmelserna 4.6.2 och 5.12.1 nämns utgiftsområde 27 *Avgiften till Europeiska gemenskapen*. Vid det nya fördragets ikraftträdande bör utgiftsområdet ändra namn till *Avgiften till Europeiska unionen*.

Förslaget om ändringar av riksdagsordningen med anledning av det nya fördraget bör inte föras fram till riksdagen för närvarande.

I bilaga 2 *Fördragsanknutna frågor* redovisas vilka ändringar i riksdagsordningen som bör genomföras om fördraget skulle träda i kraft. I bilaga 2 finns också en författningskommentar i den delen.

4 Riksdagens interparlamentariska samarbete

4.1 Inledning

Riksdagen hanterar alltfler internationella frågor i sitt dagliga arbete. Inom skilda politikområden aktualiseras, till följd av internationaliseringen, EU:s fördjupning och utvidgning och den snabba samhällsutvecklingen efter kalla krigets slut, internationella aspekter. Det internationella beroendet skapar både begränsningar och möjligheter. I en formell mening kan internationaliseringen synas begränsa utrymmet för riksdagens beslutsfattande. Reellt skapar dock internationaliseringen utrymme samt nya förutsättningar för riksdagen och dess ledamöter att utöva påverkan också på andra arenor än den nationella. Samtidigt som internationella frågor har blivit allt viktigare för parlamentens vardagliga arbete har parlamenten blivit allt viktigare i den internationella politiken.

Riksdagskommittén konstaterade 2001 i sitt förslag till riksdagen¹⁴ att den ökade internationaliseringen inte bara tar sig uttryck i inrättandet av nya institutionella forum för det parlamentariska samarbetet i Europa. Internationaliseringen har också fått genomslag i det ordinarie riksdagsarbetet. Särskilt lyftes fram att utskotten i sina betänkanden uppmärksammar internationella aspekter och att riksdagsledamöternas internationella kontakter ökar.

Riksdagsledamöternas internationella engagemang i olika nätverk, i interparlamentariska sammanhang och i utskottskontakter får konsekvenser för riksdagen både i ökad arbetsbelastning och stigande kostnader. I flera parlament i Europa och inom interparlamentariska församlingar har initiativ tagits för effektivare samarbetsformer.

Nära en tredjedel av riksdagens ledamöter är aktiva i någon av de parlamentariska församlingarna; omkring 120 ledamöter har delegationsuppdrag. Ökningen av de fasta delegationsuppdragen har varit relativt begränsad genom åren, främst beroende på att de ”gamla” församlingarna (Interparlamentariska unionen, Europarådets parlamentariska församling och Nordiska rådet) står för den större delen av uppdragen. 1992 tillkom ESK/OSSE-delegationen, från 1995 reglerades deltagandet i Västeuropeiska unionens församling och Natoförsamlingen. Det är först med den innevarande valperioden som antalet uppdrag har ökat, dels genom att Natodelegationen utökats och liksom VEU-delegationen fått fast partimässig sammansättning för valperioden, dels genom att Parlamentariska Östersjökonferensen och Arktiska parlamentarikerkonferensen fått fasta delegationer för en hel valperiod. Vidare har en delegation utsetts till den nyinrättade församlingen för Europa-Medelhavet (EMPA). Internationellt har ytterligare förslag om nya församlingar lanserats.

¹⁴”Riksdagen inför 2000-talet” (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273–276).

Flertalet av de interparlamentariska församlingarna bildades i en jämfört med nu helt annat 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.

Förutom deltagandet i parlamentariska församlingar deltar riksdagen och dess ledamöter på olika sätt i interparlamentariskt och internationellt samarbete.

Ända sedan Sverige blev medlem i Förenta nationerna har riksdagsledamöter varit inkluderade i regeringsdelegationen till generalförsamlingens höst-sessioner. Samma förhållande gäller sammansättningen av delegationer till flera av de stora FN-konferenserna.¹⁵ Riksdagsledamöter har också ingått i flera andra regeringsdelegationer.¹⁶ Vid sammansättningen av dessa delegationer har vederbörlig hänsyn tagits till riksdagspartiernas antal mandat i riksdagen.

Det interparlamentariska samarbetet omfattar också bistånds- och utvecklingssamarbete med ekonomiskt stöd från Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Riksdagen har sedan tidigare haft samarbeten med Vietnam och Östtimor. Riksdagens bistånds- och utvecklingssamarbete är för närvarande föremål för vissa överväganden.

Internationaliseringen är särskilt tydlig för talmannen. Det internationella utbytet har vuxit i stor omfattning. Talmansresor med deltagande från olika utskott inom riksdagen har på senare år etablerats som en form för riksdagens och utskottens internationella utbyte.

Också för utskotten är internationaliseringen och europeiseringen tydlig. På annat håll i betänkandet har utskottens arbete med EU-frågor diskuterats. Ett ökat intresse också i andra nationella parlament har kunnat iaktas för behovet av interparlamentariskt samarbete, särskilt mellan olika fackutskott.

Ledamöternas och partigruppernas internationella kontakter och interparlamentariska samarbete ökar. Riksdagsledamöternas stipendieresor utgör ett

¹⁵ Utrikesutskottet har i hithörande frågor tagit fram två rapporter som ett led i sitt arbete med uppföljning och utvärdering: "En uppföljning och utvärdering av FN:s världskonferenser under 1990-talet. Regering, riksdag, myndigheter och frivilligorganisationer på nya internationella arenor – Vem har makten över svensk utrikespolitik i FN-frågor?" (Utredningar från riksdagen 1998/99:URD4) och "Sveriges uppföljning av två FN-konferenser under 1990-talet: – FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED, i Rio de Janeiro, 1992 – FN:s kvinnokonferens i Peking, 1995" (Utredningar från riksdagen 1998/99:URD3).

¹⁶ Riksdagsledamöter har t.ex. deltagit vid WTO:s ministermöten i Singapore 1996, i Seattle 1999, i Qatar 2001 och i Mexico 2003. Två ledamöter kommer att ingå i regeringens delegation vid WTO:s ministermöte i Hongkong i december 2005. Ett ytterligare exempel där riksdagsledamöter har ingått i regeringsdelegationer är överensynskonferensen om icke-spridningsavtalet för kärnvapen våren 2005. Också i en delegation som biståndsminister Carin Jämtin ledde till Sri Lanka i februari 2005, som en uppföljning av tsunamikatastrofen, ingick två riksdagsledamöter.

viktigt bidrag till möjligheterna för enskilda ledamöter att utveckla internationella kontakter.

Inom parlamentariska nätverk som Global Legislators Organisation for a Balanced Environment (Globe), Parliamentarians for Global Action (PGA) och European Parliamentarians for Africa (Awepa) är också många svenska riksdagsledamöter engagerade. Ett växande intresse kan noteras bland riksdagens ledamöter för parlamentariska vänskapsföreningar och nationella samarbetsgrupper inriktade på kontakter med ett visst land.

Omfattningen av och kostnaderna för delegationernas, partigruppernas, utskottens och de enskilda ledamöternas samtliga internationella kontakter och engagemang är svåra att överblicka. Detsamma gäller riksdagens bistånds- och utvecklingssamarbete.

En väsentlig del av riksdagens internationella verksamhet har alltså genom åren gällt de interparlamentariska församlingarna och kanaliserats genom riksdagens delegationer. I takt med de internationella frågornas ökande genomslag i samhället och EU:s utvidgning har engagemanget breddats men fortfarande utgör delegationsarbetet en betydande del av de internationella kontakterna och följaktligen av riksdagens kostnader och arbetsinsatser. I det följande fokuseras framställningen och kommitténs överväganden på riksdagens interparlamentariska delegationer. Riksdagens kostnader för samarbetet inom de interparlamentariska församlingarna beräknas till omkring 22 miljoner kronor för 2005, varav knappt 14 miljoner avser obligatoriska bidrag till tre församlingar (Nordiska rådet, OSSE-församlingen och IPU) och drygt 8 miljoner kronor avser delegationernas kostnader för resor och uppehålle. Riksdagens internationella kanslis totala budget uppgår för 2005 till knappt 30 miljoner kronor.

4.2 Utredningsbehovet

Riksdagens arbete med EU-frågor och internationell verksamhet bör ses i ett helhetsperspektiv. Det gäller både hur arbetet är organiserat och hur ekonomiska resurser fördelas på olika delar av verksamheten.

Redan 2001 konstaterade Riksdagskommittén att den ökade internationaliseringen ställer nya krav på riksdagen och dess arbetsformer. Riksdagsstyrelsen uppdrog år 2001 åt riksdagsdirektören att utreda de internationella delegationernas verksamhet i olika avseenden. En arbetsgrupp tillsattes för att utreda och lämna förslag i frågan. Arbetsgruppen lämnade i oktober 2002 en redovisning av den kartläggning som gjorts liksom en redogörelse för gruppens överväganden och förslag.¹⁷ Kommittén anser att det nu kan vara motiverat att överväga i vad mån ytterligare erfarenheter har vunnits som motiverar en ny översyn i några avseenden.

¹⁷ ”Rapport om riksdagens internationella delegationer” (Utredningsrapport 2002/03:DelUt).

I tidigare avsnitt har kommittén redovisat sina ställningstaganden om hur riksdagen bör arbeta med EU-frågorna. Förslagen får konsekvenser också för arbetsformerna i övrigt i riksdagen när det gäller t.ex. utskottens beredning av motioner. Förslagen får också konsekvenser för riksdagens deltagande i interparlamentariskt samarbete. Arbetet med EU-frågorna hänger naturligen samman med övrigt interparlamentariskt samarbete.

I arbetet med EU-frågorna har kommittén framhållit att resor till Bryssel och andra europeiska huvudstäder bör tillmätas stor vikt. En översyn av kostnader och finansieringsmöjligheter för enskilda ledamöters tjänsteresor inom EU har därför initierats inom ramen för en översyn av riksdagsledamöternas traktamentsregler m.m., genom direktiv antagna av riksdagsstyrelsen 15 juni 2005. Utredarens förslag återfinns i utredningen *Traktamente – Bilersättning – EU-resor* (Utredningar från riksdagsförvaltningen 2005/06:URF3).

Också internationellt har pågått, och pågår, ett utredningsarbete om reformering och rationalisering av det interparlamentariska samarbetet, på europeisk nivå såväl som regionalt i Norden, Östersjöområdet och norra Europa.

Samarbetet mellan de nationella parlamenten i EU inom ramen för talmännens årliga möten, den s.k. Atenprocessen, är ett sådant exempel. Vidare öppnas under 2006 en webbaserad plattform för elektroniskt utbyte av EU-information mellan parlamenten i EU i syfte att underlätta samarbetet mellan parlamenten. Det sker inom ramen för IPEX (Interparliamentary EU information exchange) som har tillkommit på initiativ av EU-talmanskonferensen.¹⁸ Inom ramen för det interparlamentariska samarbetet mellan länderna inom Europeiska unionen bör också omnämnas konferenser på utskottsnivå i olika sakfrågor. Det generella syftet är att stärka de nationella parlamentens roll i EU genom informationsutbyte.

EU-ländernas talmän har vidare tagit initiativ till en granskning av de interparlamentariska församlingarnas verksamhet med avsikten att identifiera möjligheter till förbättrat samarbete emellan och renodling av ansvarsområden. Vid ett EU-talmansmöte i Budapest 2005 nåddes en bred samsyn om att ökad effektivitet borde kunna uppnås genom rationalisering och att bildande av nya församlingar borde undvikas. Granskningsarbetet fortsätter i en arbetsgrupp under ledning av danska Folketingets talman och kommer att avrapporteras vid EU-talmännens möte i Köpenhamn 2006. De nordiska talmännen har också initierat en dialog med Nordiska rådet och dess politiska ledning.

Kommittén har i ett föregående avsnitt om riksdagens arbete med EU-frågor redovisat sin uppfattning om vikten av att åstadkomma ett större ekonomiskt och tidsmässigt utrymme för arbetet med EU-frågor i riksdagen. Riksdagskommittén har sett ett behov av en samlad översyn av riksdagens internationella samarbete men också i förhållande till riksdagsledamöternas totala arbetssituation.

¹⁸ Riktlinjer för interparlamentariskt samarbete antagna av EU-talmanskonferensen i Haag 2004.

Kommittén har bedömt det som angeläget att denna granskning omfattar riksdagens internationella verksamhet och dess relation till det dagliga riksdagsarbetet och hur förankringen och återkopplingen av det internationella samarbetet sker. Avsikten har varit att bedöma relevansen av nuvarande inriktning av det internationella samarbetet för den moderna riksdagens arbetsformer. Därigenom skulle översynen kunna leda fram till ett mer optimalt utnyttjande av knappa personalmässiga, tidsmässiga och ekonomiska resurser.

4.3 Riksdagens delegationer till de interparlamentariska församlingarna

Den följande framställningen fokuseras på de sju interparlamentariska församlingar och två parlamentariska konferenser som riksdagen är medlem av: Nordiska rådet (NR), Europarådets parlamentariska församling (ER), OSSE:s parlamentariska församling (OSSE), Interparlamentariska unionen (IPU), Västeuropeiska unionens (VEU) församling, Natos parlamentariska församling (Nato), Parlamentariska församlingen för Europa-Medelhavet (EMPA), Parlamentariska Östersjökonferensen och Arktiska parlamentarikerkonferensen.

I tabell 4.1 lämnas en schematisk presentation av de interparlamentariska delegationerna utifrån uppgifter om när de internationella församlingarna bildades, hur riksdagens delegationer utses och hur de rapporterar till riksdagen m.m. I tabellen finns också grundläggande uppgifter om budgetens storlek för respektive delegation.

Tabell 4.1 Schematisk sammanställning över de interparlamentariska församlingar och parlamentariska konferenser som riksdagen är medlem av

| Församlingar/ Delegationer | NR | ER | OSSE | IPU | Nato | VEU | EMPA | Öster- sjö | Arkt konf |
|--|--------|-------|-------|------|------|------|------|---------------|--------------|
| Grundad/verksamhet inledd | 1952 | 1949 | 1991 | 1889 | 1955 | 1954 | 2003 | 1991 | 1993 |
| Antal medlemsparlament ¹⁾ | 5 (+3) | 46 | 55 | 140 | 39 | 28 | 35 | 11 (+11) | 8 |
| Status för riksdagens medverkan | | | | | | | | | |
| –fullvärdig medlem | x | x | x | x | | | x | x | x |
| –associerad medlem | | | | | x | | | | |
| –observatör | | | | | | x | | | |
| Delegationsstorlek ²⁾ | 20 | 6 | 8 | 9 | 5 | 2 | 3 | 5 | 5 |
| Väljs/utses av | | | | | | | | | |
| –riksdagen | x | x | x | | | | | | |
| –riksdagsstyrelsen | | | | x | x | x | x | | |
| –annan ordning ³⁾ | | | | | | | | x | x |
| Rapporterar till | | | | | | | | | |
| –riksdagen | x | x | x | | | | | | |
| –riksdagsstyrelsen | | | | x | x | x | x | | |
| –annan ordning ⁴⁾ | | | | | | | | x | x |
| Budget 2005 (i tusental SEK) | | | | | | | | | |
| –obligatoriska bidrag | 12100 | | 730 | 790 | | | | | |
| –interparlamentariskt samarbete ⁵⁾ | 2 830 | 2 800 | 1 000 | 830 | 600 | 0 | 235 | (175) | (175) |

Kommentar: ¹⁾ Siffror inom parentes avser självstyrande områden, regionala församlingar. ²⁾ Ordinarie ledamöter; fasta delegationer har samma antal suppleanter. ³⁾ Riksdagsstyrelsen beslutar om fast partimässig sammansättning, partierna utser delegater. ⁴⁾ Inom ramen för Nordiska råds-delegationens årliga rapportering till riksdagen. ⁵⁾ 175 000 SEK gemensamt för Parlamentariska Östersjökonferensen och Arktiska parlamentarikerkonferensen.

Majoriteten av de interparlamentariska församlingarna har funnits länge. De tillkom i en annan politisk situation och söker nu med bevarad identitet anpassa sig till nya krav och nya samarbetsformer. Det gäller särskilt Nordiska rådet, Europarådets parlamentariska församling, OSSE-församlingen och VEU-församlingen.

Den politiska utvecklingen och kraven på ett parlamentariskt engagemang gör att områden har skapat nya forum. Nyare parlamentariska församlingar, som Euromed-församlingen (EMPA), kompletterar men ersätter samtidigt inte de redan existerande vilket leder till en konkurrenssituation och risk för duplicering av verksamheter. Det finns utskott, arbetsgrupper och särskilda representanter för Medelhavsfrågor i flera församlingar.

Många av församlingarna har överenskommelser om samarbete och är representerade vid varandras större möten, medan avtal som reglerar ansvars-

områden dem emellan är sällsynta. Den nya europeiska samarbetsstrukturen har föranlett församlingar att vidga sitt uppdrag i förhållande till ursprungliga syften och mandat, vilket ytterligare aktualiserat behovet av rationalisering. Europaråds- och OSSE-församlingarna har tagit initiativ till en arbetsfördelning.

Samarbetet mellan Europarådet och OSSE stod i fokus vid Europarådets toppmöte i maj 2005, och en gemensam deklaration antogs som också uppmanade de parlamentariska församlingarna till ökat samarbete.

Det regionala interparlamentariska samarbetet i norra Europa diskuteras för närvarande i olika sammanhang, och olika former för samarbetet utreds inklusive ett fastare parlamentariskt samarbete i Östersjöregionen. EU:s utvidgning har medfört ändrade förutsättningar för samarbetet i regionen och ett ökande behov av samarbete i Nordens närområde österut. De interparlamentariska församlingar och konferenser som berörs är Nordiska rådet, Parlamentariska Östersjökonferensen, Baltiska församlingen, Arktiska parlamentarikerkonferensen och Västnordiska rådet.

Omfattningen av delegationsarbetet varierar, beroende på bl.a. församlingarnas mandat, verksamhet och mötesfrekvens och på ledamöternas uppdrag i utskotten, som rapportörer och som valobservatörer. Det är de sedan länge etablerade församlingarna Nordiska rådet och Europarådets parlamentariska församling som har den bredaste verksamheten och flest möten.

Riksdagens möjligheter att påverka kostnaderna begränsas av regler och beslut i respektive församling eller regeringsorgan om delegationsstorlek, mötesfrekvens och mötesplats etc. På senare tid har besparingar i delegationskostnader kunnat göras genom utnyttjande av rabatterade flygbiljetter.

Riksdagen utser delegationer till tre av de interparlamentariska församlingarna, Nordiska rådet samt Europarådets och OSSE:s parlamentariska församlingar. Övriga delegationer utses av riksdagsstyrelsen. Partigrupperna i riksdagen nominerar ledamöter.

De delegationer som väljs av riksdagen lämnar en årlig redogörelse för verksamheten som bereds i utrikesutskottet och debatteras i kammaren. Övriga delegationer rapporterar årligen till riksdagsstyrelsen. Delegationerna informerar också löpande under året i olika former. Respektive delegations sekreterare rapporterar från plenarsessioner och viktigare möten i form av minnesanteckningar som delges delegationen men också berörda riksdagsutskott och departement. Antagna rapporter och resolutioner delges på samma sätt.

Kopplingen mellan det interparlamentariska samarbetet och det dagliga riksdagsarbetet får sägas vara begränsad. Den förankring i riksdagens fackutskott som kan förekomma sker huvudsakligen på initiativ av enskilda ledamöter och samma gäller återrapporteringen direkt i utskotten. Nordiska rådets svenska delegation har uttryckligen givit delegationsmedlemmarna ansvar för att informera sina kolleger i respektive riksdagsutskott. Det finns en strävan i delegationerna till ökade kontakter och bättre utnyttjande av erfarenheterna från det internationella arbetet.

De parlamentariska församlingarna rapporterar kontinuerligt och utförligt om sin verksamhet i skrift och via sina omfattande hemsidor. Man informerar återkommande de nationella parlamenten om rekommendationer och beslut men överlämnar åt parlamenten och delegationerna att verka för att innehållet i resolutionerna kommer till berörda utskotts kännedom.

I det följande redovisas utöver basfakta om respektive församling och delegation bl.a. omfattningen av församlingarnas och delegationernas verksamhet, kostnader för riksdagen, förankring i riksdagsarbetet och återkoppling till riksdagens utskott, arbetsfördelningen mellan församlingarna och risker för dubbelarbete, möjligheter till rationalisering av församlingarnas verksamhet och delegationsarbetet, tänkbara besparingar samt några aktuella utmaningar som respektive församling och delegation står inför.

4.3.1 Nordiska rådet

Nordiska rådet (NR) bildades 1952. Dess verksamhet regleras i Helsingforsavtalet, samarbetsöverenskommelsen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige från 1962, med senare ändringar. Nordiska rådet är ett samarbetsorgan för de nordiska ländernas parlament och regeringar. Det tar initiativ i nordiska samarbetsfrågor och är ett rådgivande och kontrollerande organ i frågor som rör samverkan mellan de nordiska länderna inklusive de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland. Rådet avger rekommendationer och yttranden till Nordiska ministerrådet, regeringarnas samarbetsorgan och till de nordiska ländernas regeringar. En viktig funktion är kontrollen av att regeringarna lever upp till besluten om nordiskt samarbete.

Nordiska rådet består av 87 medlemmar valda av de nordiska parlamenten. Även regeringsrepresentanter ingår, dock utan rösträtt. Nordiska rådets svenska delegation har tjugo ledamöter och lika många ersättare. Val av delegation förrättas årligen av riksdagen efter nominering av partierna. Inom delegationen utses ett arbetsutskott som bl.a. förbereder delegationens möten.

Plenarförsamlingen, som är rådets högsta beslutande organ, håller ordinarie session en gång per år. Därutöver förekommer extra sessioner och temamöten. Vid sessionerna deltar också företrädare för regeringen. Frågor som behandlas i plenarförsamlingen förbereds i något av de fem utskotten. Samlade presidie- och utskottsmöten äger rum fem gånger per år. Nordiska rådet har ett sekretariat i Köpenhamn.

I Nordiska rådet finns fyra tvärnordiska partigrupper. Det är partigrupperna som fördelar sina respektive medlemmar på utskott.

Mellan sessionerna är presidiet det högsta beslutande organet. Rådet leds av presidenten och (på försök sedan 2004) även en vice president. Svenska delegationen innehar presidentposten vart femte år och har dessutom en eller flera ordförandeposter i utskott, kommittéer och arbetsgrupper.

Riksdagen finansierar såväl Sveriges andel av Nordiska rådets budget som den svenska delegationens budget för deltagande i det nordiska samarbetet. Sveriges andel är för närvarande 31,9 %. Riksdagen har för 2005 budgeterat 12,1 miljoner kronor för det fasta bidraget och 2,83 miljoner för svenska

delegationens kostnader. I det fasta bidraget ligger bl.a. stöd till de politiska partierna och finansiering av det parlamentariska Östersjösamarbetet.

Svenska delegationen lämnar årligen en redogörelse för verksamheten till riksdagen. Berättelsen, som inkluderar det arktiska samarbetet och Östersjö-samarbetet, bereds i utrikesutskottet och debatteras i kammaren tillsammans med regeringens skrivelse om nordiskt samarbete. Löpande verksamhet dokumenteras utförligt i mötesrapportering från rådssekretariatet och de nationella delegationerna. Det finns en strävan från Nordiska rådets sida att öka informationen till de nordiska parlamenten. Rekommendationer och framställningar översänds till berörda utskott och departement, och rapportörer utses för att följa upp antagna rekommendationer. För att förbättra förankringen i riksdagens utskott har den svenska delegationen givit delegationsmedlemmar ansvar för att informera sina kolleger i respektive riksdagsutskott. Berörda utskott inbjuds att delta i temakonferenser.

Nordiska rådet har omfattande kontakter med andra internationella organisationer, i första hand i norra Europa men också med Europarådets parlamentariska församling, OSSE-församlingen och IPU. Man fäster stor vikt vid kontakterna med Europaparlamentet och rollen som brobyggare mellan EU/EES och Ryssland och EU:s östra grannar. Nordiska rådet och Baltiska församlingens avtal om samarbete från 1992 revideras. Kontakterna med Ryssland ökar. Rådet är direkt representerat i det parlamentariska Östersjö-samarbetet och är observatör i det arktiska samarbetet.

Nordiska rådets arbetsformer och samarbetsområden har genom åren varit föremål för diskussion och utvärderingar. Den ursprungliga ämnesinriktade utskottsindelningen har genomgått förändringar, men man är nu tillbaka till fem fackutskott. Bakgrunden har ofta varit förändringar i omvärlden, som när utrikes- och säkerhetspolitiska frågor på 1990-talet togs upp på rådets dagordning. Europeiska unionens utvidgning har påverkat samarbetet med länderna kring Östersjön och i norra Europa. Nya former för samarbete med Baltiska församlingen har diskuterats. Samtidigt har också förslag om ett fastare parlamentariskt samarbete för alla Östersjöländer och ett parlamentariskt partnerskap för norra Europa framförts.

För att se över verksamhetens innehåll och arbetsformer i ljuset av EU-utvidgningen tillsattes en ny arbetsgrupp under 2004, Framtidsgruppen, vars förslag diskuteras för närvarande.

En dialog har inletts mellan rådets presidium och de nordiska parlamentens talmän. Fokus i diskussionerna har hittills varit på budgetbehandlingen, budgetens storlek och andel av den totala budgeten för det interparlamentariska samarbetet. Andra viktiga frågor som lyfts fram i diskussionen och där samsyn kunnat nås gäller förankringen och återkopplingen i de nationella parlamenten av det nordiska samarbetet och samordningen av de nordliga parlamentariska samarbetsorganen i framtiden.

4.3.2 Europarådets parlamentariska församling

Europarådet grundades 1949. Det är en europeisk samarbetsorganisation som vid grundandet hade tio medlemsländer, bland dem Sverige. I dag är antalet 46 och inkluderar de 25 EU-länderna. Europarådet är ett organ med uppdrag att åstadkomma en fastare enhet mellan medlemsländerna bl.a. genom konventioner som kodifierar samarbetet på områden som främjar fred, demokrati och mänskliga rättigheter.

Den parlamentariska församlingen inrättades samtidigt som Europarådet. Församlingen är ett debattforum för frågor på i stort sett alla områden som behandlas i ett nationellt parlament, med undantag av försvarsfrågor. Församlingen var pådrivande i Europarådets utvidgning till länderna i Central- och Östeuropa genom att bygga upp relationer till de nya lagstiftande församlingarna och har därigenom bidragit till att förbereda dem för medlemskap. Uppföljningen av att nya medlemsländer efterlever gjorda åtaganden är en viktig funktion både för regeringsrepresentanter i rådet och för de folkvalda i församlingen.

Europarådets parlamentariska församling har 315 ledamöter och lika många ersättare. Församlingen möts årligen i fyra veckolånga delsessioner i Strasbourg där Europarådet har sitt säte och där församlingen har sitt stora sekretariat. Både ordinarie ledamöter och ersättare deltar i delsessionerna. Församlingen har tio fackutskott som förbereder rapporter till sessionerna och har en omfattande mötesverksamhet. Vid en reformering av utskottens arbete nyligen minskade antalet utskott något, men i stället tillkom fler underutskott. Utskotten sammanträder såväl under som mellan delsessionerna, växelvis i Strasbourg, Paris och olika medlemsländer.

Församlingens ledning består av presidenten som väljs årligen med maximalt ämbetsperiod på tre år samt ständiga utskottet som inkluderar de nationella delegationernas ordförande.

Riksdagens delegation väljs av kammaren för mandatperioden efter nominering av riksdagspartierna. Den svenska delegationen har sex medlemmar och sex ersättare. De senare deltar i verksamheten i samma utsträckning som de ordinarie. Riksdagens representanter har många olika uppdrag, för närvarande ett 60 i utskotten, och deltar regelbundet i plenar- och utskottsmöten, konferenser och valövervakningsuppdrag.

Delegationen lämnar en årlig redogörelse till riksdagen. Berättelsen bereds i utrikesutskottet och debatteras i kammaren tillsammans med regeringens skrivelse om verksamheten i Europarådets ministerkommitté.

För Europarådsdelegationens kostnader för resor, uppehälle och arvoden har riksdagen budgeterat 2 800 000 kr för år 2005. Sveriges andel av Europarådets budget inklusive budgeten för den parlamentariska församlingen finansieras över anslag som disponeras av regeringen. Sveriges andel av Europarådets budget uppgår år 2005 till 2,22 % och finansieras över utgiftsområde 5 Internationell samverkan. I beräkningen av medlemsstaternas andelar tas hänsyn till befolkningsmängd och BNP. Församlingens anslag för 2005 upp-

går till drygt 15 miljoner euro, varav Sveriges andel utgörs av ca 330 000 euro.

Europarådets snabba omvandling till en numerärt större men mindre homogen organisation ställer krav på ett förtydligande av rådets och församlingens roller, förändringar i verksamheten och nya arbetsformer. Det finns en medvetenhet både i rådet och i församlingen om behovet av koncentration och begränsning efter de senaste årens expansion till nya sakområden och nya geografiska områden, och ett arbete med att slå fast prioriteringar för framtiden har inletts. Det finns skilda uppfattningar i medlemskretsen om inriktningen; det finns de som vill fokusera på Europarådets kärnområden: mänskliga rättigheter, demokrati och rättsfrågor, medan andra förespråkar en breddning av aktiviteterna. Som en följd av förändringarna i Europas samarbetsstrukturer efter EU:s utvidgning finns också ett behov att granska samarbetsformer och arbetsfördelning mellan de europeiska organisationerna och de parlamentariska församlingarna. Europarådet för diskussioner med OSSE och med Europaparlamentet med syftet att bättre definiera roller och undvika dubbelarbete. Vid Europarådets toppmöte i maj 2005 slogs fast mål och prioriteringar för framtiden innebärande starkare fokus på kärnfrågorna MR, demokrati och rättsstatlighet. Samarbetet mellan Europarådet och OSSE stod i fokus, och en gemensam deklaration antogs som också uppmanade de båda parlamentarikerförsamlingarna till ökat samarbete.

4.3.3 OSSE:s parlamentariska församling

OSSE, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, är ett organ för säkerhetspolitisk dialog och samverkan i Europa. Organisationen, som från 1975, har 55 medlemsstater, även utomeuropeiska som USA och Kanada. I centrum för dess verksamhet står åtgärder för krishantering och konfliktförebyggande, mänskliga rättigheter och skydd för nationella minoriteter. OSSE:s parlamentariska församling inrättades 1991. Den består av parlamentariker från samtliga OSSE:s medlemsstater, 317 ledamöter och samma antal ersättare. Församlingen som är formellt fristående från OSSE:s övriga institutioner granskar OSSE:s verksamhet och följer upp teman som tas upp vid organisationens möten.

OSSE-församlingens verksamhet har expanderat under senare år. Utmärkande för församlingen är att man är verksam på fältet. Ett huvudområde för den operativa verksamheten är valövervakning, och ett omfattande program för övervakning av parlamentsval har utvecklats. Församlingen arbetar också genom arbetsgrupper och särskilda representanter med uppgift att övervaka utvecklingen mot demokrati, främja dialog i konfliktområden samt bevaka frågor som jämställdhet och människohandel.

OSSE-församlingen sammanträder vid två tillfällen per år, vid en plenarsession på sommaren i ett medlemsland och vid ett kortare möte på vintern i Wien där OSSE:s sekretariat finns. Församlingens frågor har tre utskott, för politiska och säkerhetsfrågor, för ekonomiska frågor och för demokrati och mänskliga rättigheter. Utskotten sammanträder inte utanför sessionen och

vintermötet. Ledningen utövas av presidenten, som väljs på ett år med möjlighet till ett omval, och av det ständiga utskottet. Med ett relativt snabbt roterande presidentskap kommer församlingens sekretariat i Köpenhamn och generalsekreteraren att stå för kontinuiteten och får därigenom stort inflytande över verksamheten.

Riksdagens delegation till OSSE-församlingen, åtta ledamöter och lika många ersättare, väljs av kammaren för valperioden efter förslag från riksdagspartierna. Majoriteten av ledamöterna har plats i utrikes- och försvarsutskottet. Flera av delegationsmedlemmarna har förtroendeuppdrag, och deltagandet från delegationens sida i olika församlingsaktiviteter är hög. Från och med 2004 lämnar OSSE-delegationen en årlig redogörelse till riksdagen som bereds i utrikesutskottet och debatteras i kammaren.

Riksdagen finansierar såväl Sveriges andel av OSSE-församlingens budget som delegationens verksamhet. För 2005 har riksdagen budgeterat 1 miljon kronor för delegationens kostnader för resor, uppehälle, arvoden. Bidraget till församlingen beräknas till 730 000 kr för år 2005.

OSSE-församlingens granskning av hur regeringarna uppfyller OSSE:s mål liksom dess strävan efter en högre profil inom OSSE och större möjligheter att påverka, förorsakar en del spänningar i relationerna till regeringssidan. Sedan något år har församlingen ett representationskontor i Wien med uppgift att förbättra kontakterna och inflytandet.

Den förändrade europeiska samarbetsstrukturen har inneburit att medlemskap i de olika europeiska organen alltmer sammanfaller. OSSE tangerar flera andra organisationers verksamhet (jfr ovan Europarådet) men är samtidigt den enda av de regionala organisationerna som särskilt behandlar säkerhetspolitik där både USA och Ryssland är fullvärdiga medlemmar. I Centralasien är OSSE en viktig aktör.

Inom organisationen pågår för närvarande ett arbete med att identifiera en ny framtida roll. Erfarenheter av insatser för den demokratiska utvecklingen på Balkan och av valövervakning har visat på områden där OSSE-församlingen kan verka tillsammans med andra organ, i första hand Europarådets parlamentariska församling och Europaparlamentet. Överläggningar pågår om att bättre strukturera och formalisera detta samarbete.

4.3.4 Interparlamentariska unionen

Interparlamentariska unionen (IPU) räknar sitt ursprung från 1889 och fick medlemmar från den svenska riksdagen i början av 1890-talet. 1905 antogs det nuvarande namnet. Unionen, som är en organisation för parlament i självständiga stater, har till ändamål att främja kontakter mellan parlament och parlamentsledamöter i alla länder, att verka för fred och att främja respekten för de mänskliga rättigheterna som ett led i att stärka den representativa demokratin.

IPU startade som en sammanslutning av enskilda parlamentariker och byggdes därefter upp kring nationella grupper i länderna. IPU har ändrat sina stadgar så att det numera är parlament som är medlemmar i IPU, även om

också parlamentariska grupper kan kvarstå som medlemmar. Alla nytillkomna medlemmar måste dock vara parlament. IPU strävar efter att vara den internationella organisationen för världens parlament och en parlamentarisk motpart till FN:s generalförsamling. Ett närmande till FN har successivt skett när det gäller prioritering av arbetsområden. Hösten 2002 beslutade FN:s generalförsamling att ge IPU observatörsstatus. IPU räknar i dag 141 medlemmar, varav det absoluta flertalet är nationella parlament.

IPU verkar genom att anta resolutioner med meningsyttringar men kan inte fatta för medlemsländerna eller parlamenten bindande beslut. Dess roll som internationellt parlamentariskt debattforum förtjänar att framhållas. Det geopolitiskt utbredda medlemskapet kan ses som både en styrka och en svaghet. Unionen leds av en vald president som är ordförande i det styrande rådet och exekutivkommittén.

I riksdagen bildades en nationell IPU-grupp 1893. Riksdagen har sedan 1894 regelbundet deltagit i unionens arbete genom riksdagens interparlamentariska grupp. Från och med 2004 utser riksdagsstyrelsen en delegation till IPU som består av nio ledamöter och elva ersättare. Delegationen svarar i fortsättningen för riksdagens deltagande i det reguljära IPU-arbetet och utser inom sig efter ett roterande schema de som skall delta i de fasta vår- respektive höstkonferenserna. Beslut om deltagande i temakonferenser m.m. tas i varje särskilt fall enligt överenskomna riktlinjer, innebärande att riksdagen skall företrädas på det sätt som bäst främjar att deltagandet kopplas till det dagliga arbetet i riksdagen. Oftast kommer det att innebära att representationen hämtas från berört utskott i riksdagen.

Riksdagen finansierar såväl Sveriges andel av IPU:s budget som den svenska delegationens verksamhet (resor, uppehälle m.m.) i samband med IPU-möten. För 2005 har budgeterats 790 000 kr i bidrag och 830 000 kr för delegationens kostnader.

IPU-delegationen lämnar fr.o.m. år 2005 en årlig rapport till riksdagsstyrelsen. Dessutom delges efter varje konferens de antagna resolutionerna med närmast berörda riksdagsutskott och departement och andra intressenter som bedöms berörda. IPU rapporterar kontinuerligt och utförligt om sin verksamhet i skrift och via sin hemsida.

Sedan 2002 har förändringar i IPU:s arbetsformer genomförts i syfte att effektivisera verksamheten och begränsa kostnaderna. De två årliga mötena i medlemsländer har ersatts av ett större möte i ett medlemsland under våren och ett höstmöte förlagt till IPU:s sekretariat i Genève. Under mötena sker arbetet med sakfrågorna i tre utskott. Utöver de ordinarie församlingarna ordnar IPU ett stort antal temakonferenser, seminarier och andra möten, i egen regi eller tillsammans med andra organisationer.

De teman som behandlas vid IPU:s församlingsmöten och konferenser överensstämmer med vad andra större parlamentariska församlingar har på sina dagordningar. Genom att unionen omspannar ett stort antal länder kan dess arbete få genomslagskraft t.ex. när det gäller att verka för demokratisk utveckling och främjande av mänskliga rättigheter.

IPU har utvecklats från en parlamentarikerklubb till ett samarbetsorgan för många av världens parlament. USA:s beslut att stå utanför unionen har fått såväl budget- som policymässiga konsekvenser för det framtida samarbetet. Det kan förväntas att IPU i kraft av sin observatörsstatus i FN:s generalförsamling fortsatt söker anpassa sin dagordning till FN:s i en strävan att stärka den rollen. Ett exempel är det andra globala talmansmötet som arrangerades genom IPU:s försorg i FN i New York hösten 2005. En fråga för framtiden är hur IPU skulle kunna underlätta de nationella parlamentsutskottens möjligheter att sammanträffa för viktigare tematiska konferenser och seminarier, vilket i förlängningen också bidrar till återkopplingen av det internationella arbetet till respektive parlament.

4.3.5 Natos parlamentariska församling

Natos parlamentariska församling behandlar försvars- och säkerhetsfrågor i bred bemärkelse och vill främja dialogen mellan parlamentariker i dessa frågor. Församlingen har sedan 1955 varit ett forum för parlamentariker från Natos medlemsländer men har sedan 1990 successivt utvidgats till att också omfatta parlamentariker från partnerländer och andra Riksdagen som tidigare var permanent observatör i Natoförsamlingen har sedan maj 2003 ställning som associerad medlem.

Det finns ett nära samarbete mellan Nato och den parlamentariska församlingen men ingen formell koppling. Natoförsamlingen har under åren haft en viktig roll i utvidgningen av Nato.

I dag har församlingen ca 300 medlemmar från 39 parlament som möts vid två sessioner årligen i medlemsländerna, höst och vår. Mellan sessionerna pågår verksamheten i fem utskott med huvuduppgiften att förbereda årliga rapporter som föreläggs vårsessionen för diskussion och beslutas vid höstsessionen. Natoförsamlingen arrangerar regelbundet seminarier och konferenser och även ett årligt utbildningsprogram för nya ledamöter.

Efter antagandet som associerad medlem har en ny och utökad delegation till Natoförsamlingen utsetts av riksdagsstyrelsen, efter nominering av parti-grupperna. Natodelegationen består av fem ledamöter och fem ersättare, alla med utskottshemvist i utrikes- eller försvarsutskottet. Det nya medlemskapet innebär ökade möjligheter till aktivt deltagande i församlingens arbete. Församlingen ses som ett viktigt forum för transatlantiska parlamentarikerkontakter.

Delegationen lämnar en årlig rapport till riksdagsstyrelsen.

Nato-delegationens budget för 2005 har höjts för att möjliggöra för den utökade delegationen att delta i sessioner och utskottsmöten. För kostnader för resor och uppehälle har riksdagen beräknat 600 000 kr.

Ett allt större intresse kan noteras för Natoförsamlingens arbete. Den svenska delegationen har representation från de två ärendemässigt berörda utskotten, försvars- respektive utrikesutskotten. Församlingens dagordning påverkas av den aktuella politiska utvecklingen och regeringsorganisationens inriktning på olika frågor. Efter utvidgningen verkar församlingen för fördju-

pade kontakter med angränsande regioner, t.ex. Södra Kaukasus, Centralasien och Medelhavsregionen.

4.3.6 Västeuropeiska unionens församling

VEU-församlingen är ett parlamentariskt forum för debatt om försvars- och säkerhetsfrågor med traktatreglerad befogenhet att granska europeiska försvarsfrågor. Motsvarande regeringsorgan är Västeuropeiska unionen (VEU). Sverige är inte medlem i VEU men begärde i och med EU-medlemskapet 1995 ställning som observatör. Riksdagen ingår i VEU-församlingen som permanent observatör sedan 1995.

VEU-församlingen samlar för närvarande nära 400 ledamöter från 30 deltagande parlament med varierande medlemsstatus, från fullt medlemskap (de tio ursprungliga VEU-staterna) till permanent gäststatus (Ryssland, Ukraina). Mötesfrekvensen är hög, med två årliga plenarsessioner i församlingens sekretariat i Paris, flera möten per termin i vart och ett av de sex fackutskotten, som förbereder rapporter för sessionerna, samt konferenser på aktuella teman.

Riksdagen är representerad i VEU-församlingen av två ledamöter och två ersättare som utses av riksdagsstyrelsen. Aktiviteten från riksdagens sida i församlingens arbete har från första början varit begränsad. Nyttan för riksdagen ligger främst i möjligheterna för delegationsmedlemmarna till kontaktskapande och i tillgången till rapporter av hög klass i försvars- och säkerhetsfrågor. Från och med 2005 finns ingen egen budgetpost för delegationen.

VEU-delegationen rapporterar årligen om verksamheten till riksdagsstyrelsen.

Förutsättningarna för VEU-församlingens arbete har ändrats som en följd av att den operativa verksamheten i Västeuropeiska unionen från år 2000 successivt har överförs till EU. Formellt är församlingens fortsatta existens säkrad tills vidare eftersom den är traktatbunden (Modifierade Brysseltraktaten av 1954), men avsaknaden av en motpart på regeringssidan minskar dess inflytande. En eventuell framtida roll har kopplats till frågan om den parlamentariska granskningen av den europeiska försvars- och säkerhetspolitiken. VEU-församlingens verksamhet fortsätter dock i stort sett oförändrad. Det relativt begränsade intresset i riksdagen för VEU-församlingen väntas inte undergå någon förändring, i varje fall inte så länge den nuvarande osäkra situationen för församlingen består.

4.3.7 Parlamentariska församlingen för Europa-Medelhavet

Den parlamentariska församlingen för Europa-Medelhavet (EMPA) är det senaste tillskottet i floran av interparlamentariska församlingar. Församlingen inledde sin verksamhet i mars 2004 efter en flerårig förberedelseprocess där Europaparlamentet och länderna runt Medelhavet varit drivande. Den första plenarsessionen hölls i Kairo under egyptiskt ordförandeskap. Det formella beslutet hade fattats vid Barcelonaprocessens utrikesministermöte i december 2003. EMPA är avsett att vara en mötesplats för parlamentariker inom pro-

cessen. Församlingen är formellt den parlamentariska institution inom Barcelona-processen som är ett organ för samarbete mellan regeringarna i EU-länderna och partnerländerna runt Medelhavet. Dess syfte är att bidra till fred, stabilitet och ekonomisk utveckling i Medelhavsregionen.

Euromedförsamlingen är öppen för parlamenten i Barcelona-processens 35 medlemsländer (EU 25, Medelhavspartnerländerna 10) samt Europaparlamentet. Majoriteten av parlamenten har anslutit sig även om intresset för att engagera sig i den parlamentariska dialogen har varierat. Antalet ledamöter är fastställt till 240.

Församlingen möts i plenum för en årlig session de tre utskotten sammanträder även mellan sessionerna. Ett presidium med fyra personer har valts att leda arbetet för de närmaste fyra åren. Ordförandeskapet roterar årligen. Hittills finns inget fast sekretariat. Tills vidare delas informellt sekretariatsuppgifterna mellan Europaparlamentet och de parlament som är värdland för plenar- och utskottsmöten.

Riksdagen deltar med en delegation av tre ledamöter och tre suppleanter som utses av riksdagsstyrelsen efter nominering av partigrupperna. Under församlingens korta existens har det visat sig att det finns ett stort intresse i riksdagen för utvecklingen i Medelhavsregionen och för vad församlingen kan åstadkomma.

EMPA-delegationen lämnar en årlig redogörelse för verksamheten till riksdagsstyrelsen. Riksdagen finansierar delegationens kostnader för resor till möten och uppehålle. För 2005 har budgeterats 235 000 kr. Församlingen har hittills inte någon gemensam budget.

Eftersom verksamheten nyligen har inletts behöver den nya församlingen finna fungerande arbetsformer för sin uppgift att främja dialog och samarbete i regionen. Frågan om ett sekretariat med gemensam finansiering måste övervägas. EMPA har en unik sammansättning i bemärkelsen att både Israel och Palestina är medlemmar, något som samtidigt kan vara en komplicerande faktor. Den politiska utvecklingen i Mellanöstern har direkt inverkan på församlingens möjligheter att åstadkomma resultat.

Som det senaste tillskottet bland parlamentariska församlingar finns det anledning att utvärdera det svenska deltagandet i församlingen efter någon tid, särskilt som det visar sig att även andra parlamentariska församlingar och nätverk är aktiva i regionen och har bildat arbetsgrupper och utskott för området.

4.3.8 Parlamentariska Östersjökonferensen

Det parlamentariska Östersjösamarbetet inleddes i januari 1991 som en motsvarighet till det mellanstatliga samarbete som påbörjats på regeringssidan 1990 (Östersjöstaternas råd, CBSS). Det parlamentariska samarbetets syfte är att främja den parlamentariska dialogen i Östersjöregionen och att påverka regeringarna i utvecklingen i Östersjösamarbetet. Utmärkande för samarbetet är att såväl nationella som regionala parlament runt Östersjön deltar, bland de senare t.ex. ryska regionparlament och tyska delstatsparlament. När nu samt-

liga länder runt Östersjön utom Ryssland är medlemmar i EU kan Östersjökonferensen bli ett forum för ett närmare samarbete med Ryssland.

Parlamentariska Östersjökonferensen (BSPC) möts en gång per år. Värdskapet roterar mellan deltagande länder och städer. Sverige var senast värd för konferensen i Malmö år 2000. Elva nationella och lika många regionala parlament inbjuds att delta. Konferenserna behandlar problemställningar i Östersjöområdet, t.ex. miljöfrågor och sjösäkerhet.

Den permanenta kommittén, Standing Committee, är konferensens fasta politiska organ och består av åtta parlamentariker. De nordiska länderna representeras i kommittén av Nordiska rådet som har två platser. Kommittén möts fyra gånger per år. Nordiska rådets sekretariat i Köpenhamn fungerar som sekretariat för de parlamentariska Östersjökonferenserna.

Parlamentariska Östersjökonferensen har ingen fast delegation. Vid den årliga konferensen deltar svenska ledamöter utsedda dels av riksdagen, dels av Nordiska rådet, samtliga utsedda av sina respektive partigrupper. Riksdagsstyrelsen beslutar om partisammansättning för riksdagsdelegationens fem medlemmar.

För riksdagens deltagande i Östersjökonferensen och Arktiska konferensen finns en gemensam budgetpost. För 2005 har beräknats 175 000 kr. Samarbetet i övrigt finansieras via den gemensamma budgeten för Nordiska rådet.

Sedan en tid förs diskussioner om olika modeller för ett fastare parlamentariskt samarbete för Östersjön och om ett parlamentariskt partnerskap för norra Europa byggt på Östersjöarbetet. Permanenta kommittén har i augusti 2005 lagt fram förslag till hur den parlamentariska dimensionen av Östersjöarbetet skulle kunna utformas i framtiden. Frågan om ett vidgat mandat och förändring av permanenta kommitténs sammansättning har diskuterats. Den svenska delegationen har inte gett uttryck eller stöd för några ambitioner att vidga och expandera verksamheten.

4.3.9 Arktiska parlamentarikerkonferensen

Det arktiska parlamentariska samarbetet inleddes 1993. I Arktiska parlamentarikerkonferensen ingår företrädare för parlament i stater med territorium norr om polcirkeln bl.a. Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige, Ryssland, Kanada och USA samt, därutöver, Europaparlamentet.

Arktiska parlamentarikerkonferensen möts vartannat år i något av medlemsländerna. Riksdagen kommer att vara värd för konferensen 2006.

Inget fast sekretariat finns. Mellan konferenserna förs arbetet vidare av en samarbetskommitté. Den deltar som observatör vid möten i Arktiska rådet, regeringssidans samarbetsorgan för arktiska frågor.

Vid de arktiska konferenserna diskuteras frågor av särskilt intresse för regionen, och man antar rekommendationer till regeringarna och/eller EU. Konferenserna är i stor utsträckning vetenskapligt inriktade.

Riksdagen deltar med en delegation av fem ledamöter som utses för varje konferens enligt av riksdagsstyrelsen fastlagd partisammansättning.

Riksdagen finansierar deltagandet i Arktiska konferensen från den budgetpost som är gemensam med Parlamentariska Östersjökonferensen, se ovan.

En formalisering av verksamheten genom etablerandet av ett permanent sekretariat diskuteras sedan en tid. Flera medlemsländer är tveksamma till kostnaderna. Från rysk sida har nyligen lagts fram ett förslag om bildandet av ett arktiskt parlament. Det förefaller inte finnas något stöd för detta i konferensen i övrigt.

4.4 Kommitténs överväganden

Internationaliseringen, globaliseringen och EU:s fortsatta utvidgning och fördjupning och den snabba samhällsutvecklingen efter kalla krigets slut ställer nya krav på det interparlamentariska samarbetet. Kommittén har i tidigare avsnitt redovisat sina förslag om hur riksdagen i framtiden bör arbeta med EU-frågor. Det interparlamentariska samarbetet måste ses i relation till de förslagen.

Möjligheten för nationella parlamentariker att delta också i internationella processer är i grunden en demokratifråga. Folkvalda nationella parlamentariker utgör en viktig länk mellan olika beslutsfattande nivåer i en internationaliserad och globaliserad omgivning. Direkt folkvalda parlamentariker skall vara representativa för väljarna och har därigenom en särskild legitimitet. Det parlamentariska uppdraget lämpar sig väl för opinionsbildning samt kunskaps- och informations spridning och erbjuder möjligheter att föra vidare medborgarnas synpunkter, idéer och förslag till ansvariga på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Folkvalda parlamentariker har därför en central roll i internationella processer. Också i genomförandet och uppföljningen av redan beslutade åtaganden av världssamfundet har nationella parlament och parlamentariker av tradition haft en viktig uppgift. Deltagandet av direktvalda parlamentariker stärker legitimiteten och handlingskraften i hela implementeringsprocessen.

Kommittén anser att ledamöternas 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 noterar att riksdagen, genom tidigare ställningstaganden (t.ex. genom det av riksdagen godkända bet. 2001/02:UU4), ansett det angeläget att nationella parlamentariker kan vara representerade i regeringsdelegationer i internationella sammanhang. Enligt kommitténs mening är det viktigt att också mindre partier kommer i fråga för sådana delegationer. Kommittén förordar mot denna bakgrund att riksdagen kan svara för ledamöternas kostnader i regeringsdelegationer och förutsätter att Regeringskansliet

och riksdagsförvaltningen i samråd finner former för finansieringen av riksdagsledamöters deltagande i sådana delegationer.

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 idag vara vägledande för det interparlamentariska samarbetet. För varje organisation och parlamentarikerförsamling bör därför verksamheten ställas i relation till dagens förutsättningar och behov.

Kommittén konstaterar att demokrati och god samhällsstyrning utgör centrala värden för svenska parlamentariker att lyfta fram i internationella sammanhang. Demokratins former måste dock utgå från varje samhälles egna förutsättning, men grundas på gemensamma värderingar om alla människors lika rätt och värde. Demokrati kräver bl.a. fria val och fungerande politiska partier som kan representera medborgarnas intressen. Viktiga aktörer i detta arbete är parlamenten och de politiska partierna. I interparlamentariskt samarbete där både länder med demokratiskt valda parlament och länder utan demokratiskt valda parlament deltar, såsom fallet är med Interparlamentariska unionen och EMPA, bör frågor om hur en demokratisk utveckling kan främjas stå i centrum för arbetet.

Riksdagen, liksom andra europeiska parlament, har begränsade ekonomiska resurser, vilket får konsekvenser för möjligheterna att godkänna nya församlingar. Det synes i nuläget inte finnas något majoritetsstöd för att inrätta nya församlingar. Arbetet bör snarast vara inriktat på att göra en översyn av redan existerande interparlamentariskt samarbete och eftersträva en rationalisering som i förlängningen innebär en tydligare återkoppling mellan det interparlamentariska samarbetet och det nationella parlamentsarbetet i olika utskott, och därmed också en förstärkt roll för det nationella parlamentets engagemang i dessa frågor.

En central fråga är kopplingen mellan det internationella parlamentariska samarbetet och det nationella riksdagsarbetet. Den arbetsgrupp som i oktober 2002 överlämnade en rapport om riksdagens internationella delegationer betonade denna koppling: "[ett] mer systematiskt återförande av information och impulser från de interparlamentariska delegationerna skulle förbättra beslutsunderlaget vid ärendeberedningen, stärka riksdagens kontrollmakt samt ge berörda utskott förbättrat underlag för arbetet med uppföljning och utvärdering".¹⁹

Kommittén menar att det är angeläget att det internationella engagemanget i hög grad integreras i riksdagens övriga verksamhet. De viktiga erfarenheter som kan vinnas genom riksdagens interparlamentariska samarbete och av de parlamentariska delegationerna bör tillgodogöras av riksdagen i sin helhet. Utskottens och partigruppernas roll bör därvid beaktas.

¹⁹ Utredningsrapport 2002/03:DelUt, "Rapport om riksdagens internationella delegationer", s. 13.

Återkopplingen mellan det interparlamentariska arbetet och det nationella riksdagsarbetet är beroende av effektiva kanaler för information och erfarenhetsutbyte mellan de internationella delegationerna riksdagen och dess samtliga utskott.

En förbättrad återkoppling kan åstadkommas genom att riksdagen i görligaste mån tillämpar samma synsätt som för riksdagens arbete med EU-frågor, vilket innebär att utskotten ges ett uttalat ansvar för också de internationella aspekterna av de frågor som tillhör utskottens respektive beredningsområde. För att underlätta förankringen och säkra återkopplingen till riksdagsarbetet av det interparlamentariska samarbetet är ett bra samarbete mellan tjänstemännen i riksdagsförvaltningen viktigt. I fråga om riksdagens interparlamentariska samarbete är en samordning mellan riksdagens internationella kansli (RIK), utskottskanslierna och kammarkansliet av särskild vikt. Formerna för en förbättrad samordning övervägs för närvarande.

Ett utökat utbyte och fler gemensamma aktiviteter mellan utskotten och de internationella delegationerna i riksdagen bör eftersträvas så att delegationernas arbete så långt möjligt förankras i utskottens ärendeberedning. Nämnas kan att utrikesutskottet t.ex. låtit presidiet för den svenska delegationen till Nordiska rådet genomföra en föredragning inför utskottet i samband med beredningen av delegationens årliga verksamhetsberättelse. Utskottet har också, med stöd av 4 kap. 13 § andra stycket RO, låtit riksdagsledamöter i internationella delegationer som inte är ordinarie ledamot eller suppleant av utrikesutskottet närvara vid föredragningar och liknande med nära anknytning till delegationens arbete.²⁰

Ett annat sätt att från utskottens sida uppmärksamma delegationernas arbete är att i löpande betänkanearbete göra hänvisningar till kommande konferenser, parlamentarikermöten m.m. I beredningen av sammansatta utrikes- och socialutskottets (USoU) betänkande gjordes t.ex. hänvisningar till att den svenska IPU-delegationen kunde utnyttja betänkandet som underlag inför den IPU-konferens som ägde rum i nära anslutning till att sammansatta utskottet justerat sitt betänkande och riksdagen fattat beslut med anledning av detsamma.

För de nationella parlamentens interparlamentariska samarbete kan talmännen, biträdda av respektive lands generalsekreterare, antas få en roll i den övergripande samordning som behövs internt i varje nationellt parlament, men också i den samordning som behövs mellan nationella parlament.

För det ökade behovet av övergripande samordning och koordinering, inte minst på EU-området, har i riksdagen talmannen och riksdagsstyrelsen på senare år tagit ett allt större ansvar. För utbyte och diskussion i dessa frågor har, förutom ordförandekonferensen, också presidierna för de internationella

²⁰ 4 kap. 13 § andra stycket RO ger utskott möjlighet att låta annan än ledamot eller suppleant närvara: "Ett utskott får medge att även någon annan än en ledamot, en suppleant eller en tjänsteman i utskottet är närvarande vid ett slutet sammanträde, om det finns särskilda skäl."

delegationerna och utrikesutskottet regelbundet samlats under talmannens ledning.

Riksdagsstyrelsen har ett särskilt ansvar för ärenden av större vikt rörande riksdagens internationella kontaktverksamhet (1 kap. 5 § andra stycket RO).²¹ Genom sitt budgetansvar har riksdagsstyrelsen också ett tydligt ansvar för prioriteringar mellan olika behov på det internationella området. 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.

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. fackutskott²²). Det innebär att riksdagens fackutskotts roll bör lyftas fram i det interparlamentariska samarbetet, vilket i förlängningen underlättar återkopplingen till verksamheten i riksdagen och till partigrupperna.

Internationaliseringen påverkar i dag praktiskt taget samtliga politikområden, om än olika mycket. För riksdagen och andra nationella parlament är det därför angeläget att de internationella aspekterna av olika sakfrågor hanteras inom ramen för riksdagens normala ärendehantering och att kompetensen i olika sakfrågor inom partigrupper och fackutskott kommer till uttryck. Utrymme bör därför också skapas för ett fördjupat samarbete mellan de nationella parlamentens fackutskott, t.ex. inom närområdet och inom EU.

Det svenska engagemanget för FN och FN-frågor är omfattande bland såväl medborgare som riksdagsledamöter. Ett stort, om än på senare år något minskat, antal ledamöter har sedan flera år erbjudits möjlighet att ingå i den svenska regeringsdelegationen vid FN:s generalförsamling. Kommittén kan konstatera att värdet av detta deltagande är betydande.

Vid det andra globala talmansmötet i FN i New York i september 2005 togs frågan upp om hur de nationella parlamentens fackutskott kan engageras i det interparlamentariska samarbetet kring frågor inom deras kompetens. Ett samspel mellan FN, de nationella parlamenten och IPU ansågs vara det realistiska alternativet för att svara upp mot FN:s önskemål om en parlamentarisk dimension i sitt arbete.

²¹ Riksdagsordningen 1 kap. 5 § andra stycket lyder: "Riksdagsstyrelsen överlägger om planeringen av riksdagsarbetet, leder riksdagsförvaltningen samt beslutar i ärenden av större vikt rörande riksdagens internationella kontaktverksamhet."

²² Indelning av riksdagens utskott grundar sig med vissa undantag på fackutskottsprincipen. Fackutskottsprincipen regleras i riksdagsordningen. Av 4 kap. 6 § RO framgår att ärenden som hör till samma ämnesområde skall hänföras till samma utskott (jämför Erik Holmberg och Nils Stjernquist i boken *Grundlagarna med tillhörande författningar*, s. 670, 673 och 682 f). Termen "fackutskott" används däremot inte i riksdagsordningen.

Aten-processen, samarbetet mellan de nationella parlamenten inom EU, visar på möjligheterna till ett europeiskt nätverksbyggande och utvidgade kontakter mellan de nationella parlamenten och fackutskotten inom EU:s medlemsländer. Som Riksdagskommitténs särskilda utskottsundersökning visat är dock kontakterna mellan fackutskotten i riksdagen och deras motsvarigheter i andra EU-länder och Europaparlamentet hittills tämligen begränsade.²³ Ett fåtal utskott har dock mer eller mindre utvecklade kontakter med utskott i andra EU-länder eller Europaparlamentet.²⁴ Utskottens kontakter utanför EU är inte särskilt omfattande. Som kommittén på annat håll i detta betänkande framhållit bör resurser ställas till förfogande för att säkerställa att utskotten och ledamöterna kan utveckla sina kontakter inom EU.

Det framväxande och ökande behovet av kontakter, resor och utbyten ställer krav på ekonomiska resurser. I första hand bör det kunna övervägas om redan befintliga resurser för interparlamentariskt samarbete kan utnyttjas och prioriteras på ett annat sätt än i dag. Omprioriteringar skulle kunna göras av ekonomiska resurser för delegationer vars politiska betydelse har minskat och vars respektive församling mer eller mindre har lämnat ursprungliga syften och mandat. Kommittén tar i nuläget inte ställning till frågan om vilka prioriteringar som kan behöva göras utan inväntar resultaten av den översyn av kostnader och finansieringsmöjligheter för enskilda ledamöters tjänsteresor inom EU som nyligen tillsatts (se direktiv antagna av riksdagsstyrelsen den 15 juni 2005).

Som framgått ovan utser riksdagsstyrelsen fr.o.m. 2004 en delegation till IPU som består av nio ledamöter och elva ersättare. Delegationen svarar i fortsättningen för riksdagens deltagande i det reguljära IPU-arbetet. Beslut om deltagande i temakonferenser m.m. tas i varje särskilt fall enligt överenskomna riktlinjer. I ökad utsträckning bör det kunna eftersträvas att riksdagen även i andra sammanhang, när t.ex. Nordiska rådet anordnar temakonferenser, specialmöten och liknande, representeras av den eller de ledamöter som har ett ansvar för sakfrågorna genom sin fackutskottstillhörighet.

Också vänskapsföreningar kan spela en viktig roll i det interparlamentariska samarbetet. Kommittén anser att vänskapsföreningarna kan vara en naturlig kontaktpunkt vid internationella besök. De skapar nätverk som leder till fördjupade kontakter. Riksdagen har tidigare haft en restriktiv inställning till att stödja vänföreningar. En översyn av riksdagens förhållningssätt när det gäller stöd till finansiering av aktiviteter och sekretariatsfunktioner har dock

²³ Se bilaga 5.

²⁴ Bland annat besöker finansutskottets ordförande eller presidium regelbundet Europaparlamentet (en gång per år). Utrikesutskottet har regelbundna kontakter med utrikesutskotten och biståndsutskotten samt i varierande grad Europautskotten i samtliga EU:s medlemsstater och kandidatländer. Möten med andra EU-länders utrikesutskott äger rum en eller två gånger per halvår i EU:s ordförandeland. Utrikesutskottet deltar också i ett ordförandeutbyte med regelbundna möten inom Norden och Baltikum. Arbetsmarknadsutskottets ledamöter deltar i möten som arrangeras av NCEO och träffar därvid ledamöter från utskott i andra EU-länders parlament och Europaparlamentet. Näringsutskottet har kontakt med bl.a. Europaparlamentet i samband med diskussioner om WTO-förhandlingarna.

lett till att medel numera finns reserverade för vänskapsföreningarna i riksdagen. Riksdagens internationella kansli kan också ge visst stöd till vänskapsföreningarna, dock utan att fungera som regelrätt sekretariat. Vänskapsföreningarna är istället till karaktären naturligen nära kopplade till ledamotens utövande av sitt förtroendeuppdrag. Kommittén kan därför anse det naturligt att sekretariatsuppgifter för vänskapsföreningarna kan lösas inom ramen för den nu genomförda utbyggnaden av politiska sekreterare till partigrupperna.

Mot bakgrund av det ovan anförda och med en alltjämt fortsatt internationalisering och ständig utveckling av de internationella kontakterna anser kommittén sammanfattningsvis att det interparlamentariska samarbetet bör spela en fortsatt viktig roll. En förutsättning för att riksdagen skall kunna delta i detta samarbete 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.

Formerna för talmannens möten med delegationspresidierna och utrikesutskottets presidier 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.

Kommittén konstaterar också att riksdagsstyrelsen, genom 1 kap. 5 § andra stycket RO, har givits 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.

5 Arbetet i riksdagens utskott

5.1 Inledning

Utskotten har traditionellt haft en stark ställning i de nordiska parlamenten. Riksdagens och utskottens roll har dock förändrats de senaste decennierna. Riksdagskommittén har tidigare utrett och i betänkandet från 2001 lagt fram förslag om förändringar i utskottsarbetet. Det handlar bl.a. om uppföljning och utvärdering och tydligt ansvar för EU-frågor i utskotten. Tidigare i detta betänkande har kommittén vad gäller såväl riksdagens arbete med EU-frågor som riksdagens interparlamentariska samarbete diskuterat utskottens roll och uppgifter. Riksdagskommittén har haft som ambition att beakta hur utskottsarbetet organiseras och hur utrymme kan skapas för EU-frågorna. Därtill har kommittén inlett en diskussion om hur forsknings- och framtidsfrågor kan inrymmas i riksdagsarbetet. Utmaningarna för utskotten handlar också om den fortsatt kraftiga ökningen av antalet fristående motioner och hur en förenklad motionshantering skulle kunna användas samt om ärendebelastningen i och mellan utskotten.

5.2 Utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskotten

Utskottsorganisationen förändrades i grunden 1971 då man övergick från en indelning baserad på statsrättsliga funktioner till en ordning med fackutskott som skulle bereda såväl lagstiftnings- som budgetärenden. Den indelning som då gjordes tog sin utgångspunkt i departementsorganisationen som den såg ut vid den tiden.

5.2.1 Tidigare utredningar

Talmanskonferensen tillsatte 1980 en utredning om utskottsorganisationen. Utredningen antog namnet *Utskottskommittén*. Dess huvudfrågor var antalet utskott, ärendefördelningen mellan utskotten, användande av sammansatta och särskilda utskott, finansutskottets ställning samt arbetsformerna inom utskotten, beslutsordningen m.m.

I kommitténs slutrapport från 1982 sägs att helhetsintrycket av den dåvarande utskottsorganisationen var att den i huvudsak fungerade tillfredsställande. Bristen på flexibilitet inom utskottsorganisationen framträdde dock enligt kommitténs uppfattning tydligt.

Kommittén ansåg att några utskott hade påtagligt mindre arbetsbelastning än övriga. Det gällde lag-, utrikes-, försvars- och socialförsäkringsutskotten. Kommittén diskuterade möjligheten att överföra lag- och socialförsäkringsutskottens uppgifter till justitie- respektive socialutskotten. Man fann dock att

de mottagande utskotten i båda fallen skulle få en alltför hård arbetsbelastning, och denna möjlighet avvisades därför. När det gällde utrikes- och försvarsutskotten aktualiserades inom kommittén tanken på en sammanslagning av dessa båda utskott. Några av kommitténs ledamöter förklarade sig dock inte kunna biträda ett sådant förslag under hänvisning bl.a. till att försvarsfrågor och biståndsfrågor var så artskilda att de inte kunde handläggas i samma utskott.

I stället för förändringar i utskottsorganisationen föreslog kommittén att vissa ärendegrupper fördes över från mer arbetstyngda till mindre hårt belastade utskott. Kommittén ansåg det värdefullt om t.ex. finans- och skatteutskotten kunde enas om att bereda särskilt betydelsefulla ärenden i sammansatt utskott. Den erinrade också om att särskilda utskott kunde tillsättas för att avlasta ett eller flera utskott som för tillfället hade tung arbetsbelastning.

Utredningsförslaget behandlades i konstitutionsutskottet och dess arbetsgrupp för riksdagsfrågor. Yttranden hade inkommit från ett stort antal utskott samt från Saco-föreningen i riksdagsförvaltningen. Utskottet konstaterade att flertalet av de förslag till ärendeomflyttningar som kommittén lagt fram mött starkt motstånd från remissinstanser och motionärer och ansåg att dessa förslag med hänsyn till behovet av samförstånd mellan utskotten inte borde genomföras vid det tillfället. De förändringar som kom tillstånd var att konsumentfrågorna flyttades från närings- till lagutskottet, arbetstids- och semesterfrågorna från social- till arbetsmarknadsutskottet, medborgarlagstiftningen och utlännings- och invandrarsfrågorna till socialförsäkringsutskottet samt hov- och slottsstaten från finans- till konstitutionsutskottet. Därutöver genomfördes i enlighet med ett motionsförslag ett namnbyte. Civilutskottet ändrade namn till bostadsutskottet.

Inom *Folkstyrelsekommittén* (1984–1987) utarbetades fyra skisser till förändrad utskottsorganisation. Två av dessa innebar som tidigare att man skulle ha 16 utskott medan de två övriga hade som förutsättning att antalet utskott ökades till 17.

Alternativ 1 i kommitténs förslag innebar i grova drag att finans- och skatteutskotten slogs samman liksom justitie- och lagutskotten. De nytillkomna utskotten var i detta alternativ ett skolutskott och ett miljö- och energiutskott.

Alternativ 2 innebar bl.a. även det sammanslagning av finans- och skatteutskotten, att skolfrågorna överfördes från UbU till KrU samt att ett nytt civilutskott skapades för huvuddelen av de frågor som rörde den statliga och kommunala förvaltningen.

Alternativ 3 skilde sig från alternativ 1 på det sättet att justitie- och lagutskotten inte förslogs bli sammanslagna.

Alternativ 4, slutligen, var till större delen identiskt med alternativ 2 men innebar därutöver att ett miljö- och energiutskott bildades.

Kommittén lade dock inte fram något förslag till förändring av utskottsorganisationen men föreslog att riksdagen skulle ta initiativ till en översyn av utskottsorganisationen med sikte på att åstadkomma en jämnare fördelning av budgetärendena.

En översyn kom också så småningom till stånd inom ramen för *Riksdagsutredningens* arbete (1990–1994). Utredningen anlade 1993 vissa allmänna utgångspunkter för ändringar i utskottsorganisationen och förordade regelbundna översyner av ärendefördelningen mellan utskotten. Bland annat framhölls det att det är viktigt att utskottsorganisationen är anpassad till de politikområden som är aktuella i samhället och i riksdagsarbetet. Utredningen lade fram förslag till förändrad budgetberedning i riksdagen med indelning av statsbudgeten i 26, senare i samband med EU-inträdet ändrat till 27, utgiftsområden. Översynen av utskottsindelningen utgick från denna indelning och den tidigare nämnda principen att inget utgiftsområde i beredningen skulle delas mellan utskott. Utredningen hade som utgångspunkt att hålla fast vid fackutskottsprincipen. Bland annat med tanke på den stora omställning som den nya budgetprocessen innebar önskade man göra så få förändringar i beredningsområdena som möjligt.

Utredningen diskuterade dock vissa förändringar. Bland dessa ingick att föra samman utgiftsområdena *5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan* samt *6. Försvar och internationell säkerhet* till ett utskott samt områdena *7 Internationellt bistånd* och *8 Invandring och flyktmottagning* till ett annat. Förslaget innebar med andra ord att en del av utrikesutskottets beredningsområde slogs samman med försvarsutskottets och resterande del med en del av socialförsäkringsutskottets. Övriga delar av socialförsäkringsutskottets beredningsområde skulle så föras samman med socialutskottets beredningsområde.

Utredningen konstaterade också att med den indelning i utgiftsområden som föreslogs skulle lagutskottet komma att stå helt utanför budgetberedningen. Utredningen menade att valet stod mellan att acceptera denna ordning, att fördela lagutskottets beredningsområde på de fackutskott vars verksamhet de hade störst släktskap med eller att lägga det till det utskott som skulle komma att bereda utgiftsområde *4 Rättsväsendet*, dvs. justitieutskottet. Utredningen fann dock att de skäl ägde fortsatt giltighet som gjort att Grundlagberedningen ursprungligen föreslagit att man skulle frångå fackutskottsprincipen genom att behålla ett utskott för den centrala civilrätten. Utredningen konstaterade också att budgethanteringen i den dåvarande ordningen utgjorde en mycket begränsad del av lagutskottets arbete och att det därför inte skulle innebära någon avgörande förändring i utskottets arbetssituation om det ställdes helt utanför budgetberedningen.

Riksdagsutredningen menade att den av Folkstyrelsekommittén diskuterade sammanslagningen av finans- och skatteutskotten borde övervägas vid en framtida större förändring av utskottsorganisationen.

Utredningen avslutade sin genomgång av hur utskottsorganisationen kunde anpassas till indelningen i utgiftsområden med att konstatera att den skisserade fördelningen innebar en reduktion från 16 till 15 eller 14 utskott beroende på en eventuell sammanslagning av justitie- och lagutskotten. En sådan reduktion var enligt utredningen eftersträvarvärd. Utredningen lade dock inte fram något förslag utan ansåg att ett sådant borde anstå till dess ett definitivt

förslag om utgiftsområden framlagts. Vidare fann man det möjligt att man efter några års erfarenheter av den nya arbetsordningen, och av de förändringar som kunde följa av ett eventuellt EU-medlemskap och ökad internationell samverkan i övrigt, skulle vilja minska antalet utskott ytterligare.

Riksdagen ställde sig bakom Riksdagsutredningens förslag. En arbetsgrupp inom talmanskonferensen utarbetade det definitiva förslaget till indelning i utgiftsområden. Gruppen valde att inte föreslå någon förändring i utskottsindelningen utan lade ett förslag där de 27 utgiftsområdena fördelades på 15 av de 16 existerande utskotten. För att detta skulle vara möjligt krävdes några smärre justeringar i utgiftsområdena. Exempelvis flyttades beredningen av ärenden rörande Riksförsäkringsverket och allmänna försäkringskassorna från området *9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg* till område *10 Ekonomisk trygghet vid ålderdom* trots att detta innebar ett brott mot den princip man satt upp att de tunga hushållstransfereringarna skulle utgöra egna utgiftsområden.

Behovet av förändringar i utskottsorganisationen togs 1997 upp på nytt av *talmanskonferensen*. I en promemoria från kammarkansliet konstaterades att varje förslag till utskottsindelning innebär en avvägning mellan en rad delvis motstående intressen. I promemorian togs fyra aspekter som utgångspunkt för diskussionen, nämligen:

1. Budgetprocessens krav
2. Sammanflätade politikområden
3. Bevakningen av EU-ärenden
4. Ojämn arbetsbelastning mellan utskotten.

När det gällde den första aspekten berördes i promemorian i första hand de samordningsproblem som i den nya budgetprocessen uppstått med behandlingen av förslagen rörande budgetens inkomstsida. Olika organisatoriska lösningar diskuterades: nytt utskott med ansvar för såväl anslags- som skattefrågor, sammansatt utskott men även en permanentning av den ordning som finansutskottet föreslagit som en provisorisk lösning för hösten 1996, nämligen att samtliga förslag på inkomstsidan remitterades till finansutskottet och att man sedan mellan utskotten kom överens om vilka av dessa förslag som skulle överlämnas till annat utskott.

I promemorian påpekades att Riksdagsutredningen när det gällde sammanflätade politikområden diskuterat sammanläggningar både mellan social- och socialförsäkringsutskotten och mellan utrikes- och försvarsutskotten. I fråga om konsumentfrågorna sas det i promemorian att uppdelningen med lagstiftningsärenden i ett utskott och budgetärendena i ett annat kunde innebära att konsumentpolitiska motioner skulle komma att behöva delas mellan de två utskotten men att detta dittills inte visat sig vara något nämnvärt problem. Därutöver fästes i promemorian uppmärksamheten också på att det vid motionsfördelningen under de då senaste åren varit ett problem att besluta vilket utskott som skulle bereda motioner som gällde förstärkning av tullens och

polisens resurser för gränskontroll och brottsbekämpning. Ett annat samordningsproblem låg, sas det, i att anslaget till Kronofogdemyndigheterna behandlades av justitieutskottet inom utgiftsområde 4 *Rättsväsendet* under det att anslaget till Riksskatteverket och skattemyndigheterna låg inom utgiftsområde 3 *Skatteförvaltning och uppbörd*.

Angående bevakningen av EU-ärenden konstaterades det i promemorian att arbetet skulle underlättas om indelningen i beredningsområden i största möjliga utsträckning sammanföll med indelningen i ministerråd. Bedömningen var att det också i stort sett var så att bevakningen av vart och ett av ministerråden i huvudsak kunde skötas av ett och samma utskott. Det pekades dock i promemorian på att det när det gällde pelare II-frågorna kunde komma att krävas speciella arrangemang för samordningen mellan utrikes- och försvarsutskotten. Vidare konstaterades det att pelare III-frågorna behandlades av tre olika utskott, justitie-, skatte- och socialförsäkringsutskotten. En eventuell sammanläggning av utgiftsområdena 3 och 4 skulle göra det lättare att samordna bevakningen av dessa frågor. Sett ur det perspektivet fanns det kanske också anledning att diskutera en överföring av invandringsfrågorna till justitieutskottets beredningsområde. I så fall finge man överväga att skilja integrationsfrågorna från asylfrågorna.

När det gällde arbetsbelastningen konstaterades i promemorian att de två utskott som hade de största kanslierna, konstitutions- och finansutskotten, också tillhörde de mest arbetsbelastade, men att det inte i någotdera fallet var lätt att se hur man genom en omfördelning av ärenden mellan utskott skulle kunna åstadkomma en väsentlig lindring i arbetsbördan. Övriga hårt arbetsbelastade utskott som utpekades var jordbruks-, arbetsmarknads-, utbildnings- och socialutskotten. För jordbruksutskottets del nämndes som en möjlighet att bostadsutskottet omvandlades till ett miljöutskott som utöver bygg- och planfrågor skulle överta miljöfrågor från såväl jordbruks- som näringsutskottet. Frågor rörande bostadsfinansiering, som väsentligen bereds i budgetprocessens första fas, fick då överföras till finansutskottet och de bostadssociala frågorna till socialutskottet.

För arbetsmarknadsutskottets del skulle en lättnad kunna åstadkommas genom att de regionalpolitiska frågorna överfördes till näringsutskottet. Utbildningsutskottet skulle kunna få en lättare arbetsbörda om någon ärendegrupp, exempelvis skolfrågorna, överfördes till kulturutskottet. Det skulle dock i så fall krävas att indelningen i utgiftsområden ändrades.

Talmanskonferensen konstaterade i frågan om samordningen mellan finans- och skatteutskotten att en stor del av problemen i budgetprocessen lösts med den remitteringsordning som tillämpats 1997. Mycket skulle enligt talmanskonferensens mening vara vunnet om man kunde finna en ordning där de två utskotten, utan att tillsätta ett sammansatt utskott, kunde finna en ordning där de gemensamt utformade betänkandetexten på skatteområdet. Talmanskonferensen fann inte att den nya budgetprocessen i sig motiverade några förslag om förändringar i utskottens beredningsområden.

När det gällde de övriga ändringsförslag som tidigare diskuterats fann talmanskonferensen att argumentet att social- och socialförsäkringsutskottens centrala beredningsområden uppfattades som ett politikområde fortfarande ägde sin giltighet. Arbetsbelastningen på de båda utskotten var dock sådan att en sammanslagning inte lät sig göras utan stora problem. Talmanskonferensen ville bl.a. av det skälet inte föreslå någon förändring av utskottsindelningen på den punkten.

Inte heller när det gällde utrikes- och säkerhetspolitiken ville talmanskonferensen föreslå någon ändring i utskottsindelningen. Man konstaterade dock att detta innebar att man även i fortsättningen fick räkna med att tillsätta sammansatta utskott så snart de säkerhetspolitiska förutsättningarna för försvarspolitiken skulle behandlas.

Talmanskonferensen ville heller inte ställa sig bakom förslaget om inrättande av ett miljöutskott. Däremot fann man det befogat att med hänsyn till utskottets arbetsuppgifter ändra jordbruksutskottets namn till miljö- och jordbruksutskottet.

Ett överförande av beredningsansvaret för regionalpolitiken från arbetsmarknads- till näringsutskottet skulle lätta arbetsmarknadsutskottets arbetsbörda. Ett annat skäl för en sådan förändring var enligt talmanskonferensen att en allt större del av verksamheten på detta område tog sikte på näringslivsutveckling.

Riksdagen beslutade i enlighet med talmanskonferensens förslag.

Det är påfallande att de frågeställningar som de olika utredningarna, ända sedan början 1980-talet, haft att ta ställning till i stor utsträckning är de samma. Resultatet av utredningsarbetet har också genomgående varit detsamma, nämligen att det i varje fall inte när utredningarna lagts fram varit rätt tidpunkt att göra större förändringar i utskottsindelningen och att ärendebereidningen trots allt fungerade rätt väl. I de fall man föreslagit överflyttningar av större ärendegrupper mellan utskotten har de kunnat genomföras endast om utskotten varit ense om värdet av förändringen.

5.2.2 Reformbehovet

Antalet utskott är alltså detsamma (16) som 1971, och i huvudsak är beredningsområdena för de olika utskotten oförändrade. Denna stabilitet över en dryg 30-årsperiod var inte förväntad. Indelningen i beredningsområden tog som nämnts sin utgångspunkt i den departementsindelning som gällde vid tiden för enkammarriksdagens tillkomst. Det var naturligt att föreställa sig att kommande förändringar i Regeringskansliets organisation skulle resultera i att utskottsindelningen ändrades från tid till annan. Att så inte skett får kanske tas som ett bevis för att den indelning efter fackutskottsprincipen som infördes 1971 upplevts som rationell och gränsdragningen mellan utskotten i det stora hela har svarat mot en naturlig indelning i politiska sakområden.

Det främsta skälet till att utskottsindelningen ändå varit föremål för en närmast kontinuerlig diskussion under åren är att man önskat åstadkomma en jämnare arbetsbelastning mellan utskotten. Intresset för ändringar i utskotts-

indelningen och ärendefördelningen mellan utskotten har förstås också haft sin grund i att det över åren förts fram förslag om förändringar som syftat till än bättre sammanhållna beredningsområden. Förslagen till förändringar av detta skäl har till en del skiftat över åren. Några frågor har dock varit ständigt återkommande. Det gäller dels konstruktionen med ett särskilt utskott, lagutskottet, för den centrala civilrätten, dels att de för den ekonomiska politiken väsentliga frågorna behandlas i två utskott, finans- och skatteutskotten. I ett internationellt perspektiv är det förhållandevis ovanligt såväl med ett civil-lagsutskott som med ett särskilt skatteutskott.

Ett ytterligare skäl att se över utskottsindelningen har under senare år varit att flera partier haft svårigheter att bemanna sina utskottsplatser och att man därför gärna sett att antalet utskott kunde reduceras något. Grundlagberedningen som stod bakom förslaget med 16 utskott hade som utgångspunkt att det borde finnas mellan 235 och 250 ordinarie utskottsplatser. Med 15 ledamöter i varje utskott, som är det minimiantal riksdagsordningen föreskriver, uppfylls denna målsättning med 16 utskott. Sedan 1988 har dock, med undantag för perioden 1991–1994 antalet ordinarie platser utökats till 17 i varje utskott. Detta för att göra det möjligt för samtliga partier att vara representerade i utskotten. Om man föreställer sig att det blir vanligt att riksdagen också i fortsättningen beslutar att antalet ledamöter i vart och ett av utskotten skall vara större än 15 krävs det en reduktion av antalet utskott för att Grundlagberedningens målsättning skall uppnås. Riksdagsutredningen uttalade också att en minskning med ett eller två utskott vore önskvärd.

Samtliga de uppräknade skälen för att överväga förändringar i utskottsindelningen gäller också för Riksdagskommittén. Kommitténs förslag när det gäller riksdagens arbete med EU-frågorna innebär ökade krav på utskotten och utskottskanslierna. Förslagen rörande motionsberedningen kommer förhoppningsvis att medföra lättnader framför allt för de mest motionstyngda utskotten. Ändå är det klart att en jämnare arbetsfördelning är mycket önskvärd om alla utskott skall få tillnärmelsevis lika möjligheter till ett fördjupat engagemang i EU-frågorna.

Kommittén har också att ta ställning till förslag som framförts motionsvägen, eller på annat sätt, om förändringar i ärende- och uppgiftsfördelningen mellan utskotten på andra grunder än att de syftar till jämnare arbetsfördelning mellan utskotten.

Svårigheter att bemanna samtliga utskottsplatser kan föreligga för såväl stora som små partier, men för de minsta partierna kan de leda till att man inte kan delta i beredningsarbetet i alla ärenden. Från denna utgångspunkt framstår kommitténs tidigare uttalade önskemål om en reduktion av antalet utskott som välgrundad. Samtidigt är det uppenbart att en minskning av antalet utskott försvårar möjligheterna att åstadkomma lättnader för de utskott som har den tyngsta arbetsbördan.

5.2.3 Utskottens arbetsbelastning

Under 2004 genomfördes på uppdrag av Riksdagskommittén en undersökning av utskottens arbetsformer och arbetsbelastning. Resultaten av undersökningen presenterades i december 2004 i rapporten *Utskottsundersökning 2004*, vilken återfinns i bilaga 5 till detta betänkande.

I undersökningen ingår totalt tio indikatorer på utskottens arbetsbelastning.²⁵ Ingen indikator ger i sig en heltäckande bild av hur arbetsbelastningen ser ut i olika utskott, men tillsammans torde de ändå ge en förhållandevis god bild av hur belastat respektive utskott är och skillnaderna mellan dem härvidlag. Vidare studeras i undersökningen hur utskottens arbetsbelastning har sett ut under den senaste 10-årsperioden. Därigenom är det möjligt att säga om eventuella skillnader i utskottens arbetsbelastning är stabila eller om de varierar över tid.

Den samlade bedömningen i rapporten är att det finns systematiska skillnader mellan utskotten som också är stabila över tid. Vissa utskott tenderar att ha jämförelsevis hög arbetsbelastning i ett antal avseenden. Bland dessa märks främst KU, FiU, SkU, JuU, SoU, UbU samt MJU. När det gäller FiU, SkU, JuU, SoU och UbU beror arbetsbelastningen främst på en stor ärendemängd i form av propositioner och/eller motioner, medan MJU kännetecknas av att hantera en stor mängd ärenden med koppling till EU. För KU:s del hänger den höga belastningen till stor del samman med utskottets granskning av regeringen.

Andra utskott tenderar att ha jämförelsevis låg belastning i flera avseenden. Här märks framför allt FöU, KrU, AU och BoU. Dessa utskott erhåller i regel färre ärenden (motioner och propositioner) än övriga utskott och de har mycket få EU-relaterade frågor.

Ur ett kansliperspektiv korrigeras skillnaderna i arbetsbelastning något genom att utskott med hög belastning har större kanslier med fyra till fem föredragandetjänster, och utskott med låg belastning har mindre kanslier, i vissa fall med endast två föredragandetjänster.

De åtgärder som kan komma att vidtas för att förenkla och förändra motionshanteringen kan tänkas få särskilt stor effekt för SoU, UbU, MJU och TU.

5.2.4 Utjämnad arbetsbörda genom förändrad ärendeindelning

Det enklaste sättet att åstadkomma en utjämning i arbetsbelastningen är givetvis om man kan hitta ärendegrupper som direkt kan flyttas från hårt belastade utskott till något eller några av de minst belastade. Men det kan tänkas att det krävs en omflyttning i flera led för att beredningsområdena för de olika utskotten skall upplevas som sammanhängande. Indelningen i utgiftsområden

²⁵ Indikatorerna är sammanträdestimmar, remitterade propositioner och skrivelser, remitterade motioner, remitterade motionsyrkanden, avgivna reservationer, antal utskottsbetänkanden, antal yttranden, antal trycksidor i betänkandena samt antal fakta-promemorior och EU-dokument.

och önskan att hålla samman beredningen av lagstiftnings- och budgetärendena inom de olika sakområdena utgör en begränsande faktor i möjligheterna att flytta ärendegrupper mellan utskotten.

De utskott som i den nämnda rapporten utpekats som mest arbetstyngda har alla varit aktuella i de tidigare diskussionerna om ändrad utskottsindelning och ärendefördelning. Det har då konstaterats att för samtliga dessa utskott gäller att de har sammanhållna beredningsområden och att det varit svårt att hitta ärendegrupper som med fördel kunnat flyttas till utskott med något mindre arbetsbelastning. Konstitutionsutskottets beredningsområde bestäms t.ex. av att utskottet enligt 4 kap. 4 § RO skall bereda ärenden som gäller grundlagarna och riksdagsordningen. De uppgifter därutöver som ingår i utskottets ansvarsområde har alla ett nära samband med grundlagsfrågorna. Även finans- och skatteutskotten har beredningsområden som är rätt väl sammanhållna kring de uppgifter som åläggs dem i huvudbestämmelse i riksdagsordningen (4 kap. 5 §).

Justitieutskottets kärnområde är straff- och processrätten. Utskottet bereder även utgiftsområde 4 Rättsväsendet. Beredningsområdet är därigenom väl sammanhållet, och det är svårt att se att någon större del av det skulle kunna överföras till annat utskott utan att bryta principen om sakområdesindelning.

Socialutskottets beredningsområde omfattar två stora lagkomplex, nämligen de som sammanhänger med hälso- och sjukvårdslagen respektive socialtjänstlagen. Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg är utformat från den utgångspunkten. En betydande minskning i arbetsbördan för utskottet är därför svår att åstadkomma med mindre än att dessa två delar bereds i skilda utskott.

Utbildningsutskottet har även det ett väl sammanhängande beredningsområde. Om en uppdelning skall göras går den naturliga gränslinjen mellan högre utbildning och forskning samt studiestöd å den ena sidan och förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och skolväsendet å den andra.

Miljö- och jordbruksutskottets beredningsområde är sammanhållet på så sätt att det binds samman av de nationella miljömålen. Den förändring som skulle ha störst effekt på arbetssituationen är att renodla uppgiften som miljöutskott och avskilja de frågor som gäller de areella näringarna. En sådan förändring har tidigare diskuterats men avvisats av riksdagen. Andra ärendegrupper som skulle kunna flyttas till andra utskott är sådana som gäller strålskydd och kärnsäkerhet, kemikalie- och livsmedelskontroll.

5.2.5 Förslag om ändrad ärendefördelning av andra skäl än ojämn arbetsbelastning

Riksdagen har nyligen med hänvisning till riksdagskommitténs arbete avstyrkt ett antal motioner som gällt ändringar i fördelningen av ärenden mellan utskotten. Konstitutionsutskottet hade som ett led i beredningsarbetet inhämtat yttranden från berörda utskott. Yttrandena redovisas i betänkande 2004/05:KU29.

De frågor som i det sammanhanget tilldrog sig störst intresse var de som rörde beredningsansvaret för integrations- och migrationsfrågorna; om frågor rörande arbetskraftsinvandring skall beredas skilt från frågor rörande asylin- vandring och om så inte är fallet om migrationsfrågorna av annat utskott än det som bereder migrationsfrågorna. Socialförsäkringsutskottet fann, bl.a. med hänvisning till indelning i utgiftsområden och frågornas behandling inom Europeiska unionen, att dessa frågor som hittills borde beredas i ett och samma utskott. Arbetsmarknadsutskottet ansåg att frågor gällande arbetskraftsin- vandring och integration i arbetslivet borde föras över till det egna bered- ningsområdet. Utskottet redovisade också att om integrations- och migra- tionsfrågorna fortsatt skulle behandlas samlat fanns det utrymme hos utskottet att ta hand om hela beredningsansvaret för dessa frågor. Med tanke på att arbetsmarknadsutskottet för inte så länge sedan betraktades som ett av de mest arbetstyngda utskotten kan det finnas anledning att ifrågasätta om detta utrymme är långsiktigt tillgängligt.

Om migrations- och integrationsfrågorna i sin helhet flyttas tillbaka till ar- betsmarknadsutskottet betyder det nästintill en halvering av socialförsäk- ringsutskottets beredningsområde. Den naturliga frågan i ett sådant läge är om det finns någon möjlighet att flytta en betydande del av socialutskottets be- redningsuppgifter till socialförsäkringsutskottet. Som tidigare nämnts domi- nerar socialutskottets beredningsområde av två stora områden, nämligen hälso- och sjukvård respektive socialtjänst. De båda områdena är var för sig så stora att en flytt av ett av dem till socialförsäkringsutskottet skulle vara svår att genomföra ens om utskottets beredningsområde i övrigt reducerades på det sätt som nämnts.

En flytt av enbart integrationsfrågorna från socialförsäkringsutskottet till arbetsmarknadsutskottet får däremot inte lika stora konsekvenser när det gäller arbetsbelastningen för något av de berörda utskotten. Under de senaste sex avslutade riksmötena har integrationsfrågor behandlats i sammanlagt elva betänkanden, varav sex varit de årliga budgetbetänkandena. Antalet motioner på detta område är också förhållandevis begränsat.

I en av de nyligen av konstitutionsutskottet behandlade motionerna före- slogs inrättandet av ett jämställdhetsutskott. Den nuvarande ordningen inne- bär att samtliga riksdagsutskott enligt den s.k. mainstreamingprincipen har ett ansvar att beakta jämställdhetsfrågorna inom sina beredningsområden. För arbetsmarknadsutskottet finns särskilt angivet att utskottet bereder frågor om jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetslivet. En praxis har utvecklats som innebär att också jämställdhetsfrågor i övrigt, som inte tillhör något annat utskotts beredningsområde, bereds i arbetsmarknadsutskottet. Den jämställd- hetsskrivelse som återkommande avges av regeringen remitteras t.ex. normalt till arbetsmarknadsutskottet. Jämställdhetsskrivelsen täcker i stort sett samtli- ga politikområden. Tidigare har skrivelsen därför beretts med yttranden från andra utskott. På senare år har i stället motionsyrkanden som väckts med anledning av skrivelsen överlämnats till annat utskott när detta utskott haft ett identiskt yrkande sedan tidigare (allmänna motionstiden).

Om man, utan att bryta mot mainstreamingprincipen, önskar betona vikten av att ett utskott tar ett särskilt ansvar för de övergripande jämställdhetsfrågorna kan det vara på sin plats att genom en ändring i tilläggsbestämmelsen 4.6.15 i riksdagsordningen kodifiera den praxis som utvecklats, nämligen att arbetsmarknadsutskottet bereder de ärenden om jämställdhet mellan män och kvinnor som inte tillhör något annat utskotts beredningsområde.

5.2.6 Forsknings- och framtidsfrågor

Riksdagskommittén tar på annat håll i sitt betänkande ställning till hur forsknings- och framtidsfrågor, i ett bredare sammanhang, kan ges ökat utrymme och bättre integreras i riksdagsarbetet. Där har kommittén redogjort för sin uppfattning att förslaget om att i riksdagen inrätta ett särskilt organ för forsknings- och framtidsfrågor bör avvisas. Huvudansvaret för arbetet med forsknings- och framtidsfrågor bör ligga kvar på utskotten.

5.2.7 Säkerhets- och sårbarhetsfrågor

I en skrivelse till talmannen har riksdagsledamöterna Eskil Erlandsson och Åsa Torstensson (båda c) aktualiserat frågan om riksdagens utskottsorganisation för säkerhets- och försvarsfrågor. I skrivelsen sägs att riksdagen i dag saknar en organisation för att ta ett helhetsgrepp på dessa frågor. De frågor som avses torde vara de som hänger samman med den internationella dimensionen i försvarspolitiken, de icke-militära antagonistiska hoten samt samhällets sårbarhet och förmåga att möta och hantera kriser eller katastrofer av nationell omfattning.

Inom Regeringskansliet har i dag varje departement ett ansvar för sårbarhets- och säkerhetsfrågor inom sina respektive sakområden. Motsvarande gäller för de centrala ämbetsverken. Även riksdagens utskott har hittills ansvarat för säkerhets- och sårbarhetsfrågorna inom sina respektive beredningsområden.

För Regeringskansliet och myndigheterna under regeringen har ett ökat behov av samordning och koordinering inom sårbarhets- och krishanteringsområdet identifierats under senare år. Frågan om Regeringskansliets organisation i detta avseende har varit föremål för olika förslag. Krisberedskapsmyndigheten har inrättats för att samordna arbetet med att utveckla krisberedskapen i det svenska samhället. Olika samverkansformer, råd och koordineringsgrupper för myndigheterna syftar till att samordna verksamheten inom området säkerhet och sårbarhet.

I riksdagen finns möjlighet att möta motsvarande ökade behov av samordning genom att inrätta särskilda utskott, alternativt sammansatta utskott, och genom andra former av samverkan mellan utskotten. Så avgav t.ex. ett sammansatt utrikes- och socialutskott under förra riksmötet ett betänkande där sårbarhets- och beredskapsfrågor till följd av en omfattande influensaepidemi i världen diskuterades (bet. 2004/05:USOU1). På det säkerhetspolitiska områ-

det har regeringsförslagen under senare år regelmässigt behandlats i sammansatta utrikes- och försvarsutskott.

Försvarsutskottet har redan i dag en central roll i riksdagens hantering av sårbarhetsfrågorna. Om man ytterligare vill stärka och markera denna roll kan till utskottets beredningsområde föras ansvaret för de områden där särskilda myndigheter inrättats för hanteringen av sårbarhetsfrågor.

Ärendegrupper som kan vara aktuella att tillföra är sådana som gäller skyddet mot olyckor eller som syftar till att göra den samhällsviktiga infrastrukturen mindre sårbar. Det gäller från miljö- och jordbruksutskottets beredningsområde ärenden rörande *kärnteknisk säkerhet och strålningskydd*, från näringsutskottet *elsäkerhetsfrågor* samt från trafikutskottet frågor rörande *IT-säkerhet* och budgetansvaret för *Statens haverikommission* och *SOS Alarm Sverige AB*.

Beredningsansvaret för speciell lagstiftning som syftar till att minska samhällets sårbarhet kan, i den mån den förekommer, tillföras försvarsutskottets beredningsområde. Regler till skydd mot olyckor ingår som regel i lagstiftningen inom olika samhällssektorer, och beredningen av dem bör då ligga på det utskott som i övrigt ansvarar för lagstiftningsområdet.

Även om det alltså är svårt att till ett utskott överföra beredningen av alla ärenden som gäller skydd mot olyckor eller syftar till att minska samhällets sårbarhet ligger det ett värde i att ett utskott har ansvaret för beredningen av de övergripande frågorna på dessa områden.

5.2.8 Reduktion av antalet utskott

Enighet råder om det önskvärda i att de partier som är representerade i riksdagen ges möjlighet att delta i ärendeberedningen utan att för den skull proportionaliteten i utskottens sammansättning minskar. Det är därför troligt att riksdagen också i fortsättningen kan komma att bestämma att antalet ordinarie platser i varje utskott under en valperiod skall vara större än minimiantalet 15. En minskning av antalet utskott är mot denna bakgrund önskvärd. Den mest näraliggande tanken att åstadkomma detta är att lägga samman två utskott med angränsande beredningsområden. I bästa fall löser man med en sådan sammanläggning också gränsdragningsproblem som funnits och minskar behovet av samverkan mellan utskott i beredningsprocessen.

Kommittén har tidigare, liksom för övrigt på sin tid Riksdagsutredningen, övervägt en sådan sammanläggning mellan försvars- och utrikesutskotten. Motivet har varit att säkerhetspolitiken alltmer framstår som ett för de båda utskotten gemensamt politikområde. Slutsatsen har dock varit att det system med sammansatta utskott i säkerhetspolitiska frågor som utvecklats fungerat väl och att de båda utskottens beredningsområden i övrigt var svåra att förena.

Förslag om sammanläggning av finans- och skatteutskotten har behandlats i snart sagt samtliga översyner som gjorts av utskottsindelningen. Skälet har varit att man på det sättet velat garantera att beredningen av förslag till skattelagstiftning innefattar en bedömning av deras samhällsekonomiska effekter. Frågan blev särskilt aktuell i samband med att det nya budgetförfarandet

infördes. Riksdagen skall ju nämligen numera i ett beslut fastställa dels en ram för varje utgiftsområde i budgeten, dels en beräkning av inkomsterna på statsbudgeten. Detta beslut bereds i finansutskottet. Det samordningsproblem som härmed uppstår har lösts så att skatteförslag som läggs på hösten och har effekter för den kommande budgeten hänvisas till finansutskottet som inhämtar yttrande från skatteutskottet. Riksdagskommittén fann att denna ordning fungerar väl och avstod därför från att föreslå en sammanläggning av de båda utskotten.

Även lagutskottet har som nämnts förekommit i diskussioner om sammanläggning av beredningsområden. De förslag som diskuterats har oftast syftat till en sammanläggning av justitie- och lagutskottens beredningsområden, men med överflyttande av en del av lagutskottets nuvarande beredningsområde till närings- och socialutskotten. Skälet till att en sådan förändring diskuterats har varit att lagutskottet är det enda utskott som inte har sitt beredningsområde bestämt enligt fackutskottsprincipen. Utskottet har därmed ingen del i budgetprocessen. Man har dock i de tidigare utredningssammanhangen funnit att det finns ett värde i att den centrala civilrätten bereds samlat i ett utskott och avstått från att föreslå någon förändring när det gäller lagutskottets ställning.

Inom kommittén har diskuterats ett förslag om sammanläggning av lagutskottets och bostadsutskottets beredningsområden. Lagstiftningsärenden inom bostadsutskottets beredningsområde som gäller hyra, bostadsrätt och tomträtt har alla ett nära samband med lagutskottets beredningsområde. Hela jordabalken skulle genom en sammanläggning komma att beredas i ett utskott. Även bolags- och föreningsrätten skulle få en mer samlad beredning då beredningen av bostadsrättslagstiftningen med nuvarande ordning sker i bostadsutskottet. Samtidigt som man skulle uppnå en reduktion av antalet utskott skulle man få en större enhetlighet genom att samtliga utskott då skulle ha ansvaret för beredningen av minst ett utgiftsområde. Till detta utgiftsområde skulle kunna föras budgetansvaret för Konsumentverket. Därigenom skulle man uppnå att lagstiftnings- och budgetärenden på konsumentpolitikens område bereddades i ett och samma utskott.

Det nya utskottet skulle få ett stort beredningsområde, men inte uppseendeväckande stort. Av utskottsundersökningen 2004 kan utläsas att de nuvarande lag- och bostadsutskotten sammanslagna, utan att några delar av beredningsområdena avskiljs, skulle hamna på tredje till fjärde plats bland utskotten i fråga om antalet propositioner och skrivelser, sjätte till åttonde plats när det gäller antalet motioner och motionsyrkanden och andra till tredje plats i fråga om antalet reservationer i betänkandena.

Några ärendegrupper kan, främst i syfte att göra beredningsområdet mindre heterogent, överflyttas till andra utskotts ansvarsområden. Av de ärendegrupper som ingår i det nuvarande bostadsutskottets beredningsområde kan de som avser länsförvaltningen och rikets administrativa indelning samt sådana kommunfrågor som inte tillhör något annat utskotts beredning överflyttas till konstitutionsutskottet, detta trots att konstitutionsutskottet är det mest

arbetsbelastade utskottet. Det gäller ett litet antal ärenden med nära anknytning till konstitutionsutskottets beredningsområde, ärenden som utskottet ofta ändå har anledning att ta ställning till genom yttrande till bostadsutskottet. Förändringen i arbetsbelastning för konstitutionsutskottets del skulle därför bli marginell.

Lagutskottets beredningsområde är uppbyggt kring sex balkar. Av dessa tillhör tre det familjerättsliga området. Det skulle vara naturligt att överföra beredningsansvaret på detta område till socialutskottet om det inte vore så att det utskottet sedan länge är det mest motionsbelastade.

Handelsbalken behandlar den centrala avtalsrätten som kan sägas vara kärnan i det civilrättsliga området och därför är svår att avskilja.

Jordabalken utgör en självklar sammanhållande länk i det tänkta nya utskottets beredningsområde.

Den sjätte balken, utskökningsbalken, har ett lösligare samband med det övriga beredningsområdet. Mest näraliggande för dagen är en överföring till skatteutskottets beredningsområde, då Riksskatteverket är chefsmyndighet inom exekutionsväsendet och central förvaltningsmyndighet för frågor om verkställighet enligt utskökningsbalken. Exekutionsväsendet kommer från den 1 januari 2006 att vara en myndighet utan regionindelning. Skatteverket kommer dock åtminstone tills vidare att vara chefsmyndighet för exekutionsväsendet. Skulle den nya myndigheten i framtiden få en mera självständig ställning kan det finnas anledning att överväga en överflyttning av såväl lagstiftningsområdet som beredningen av myndighetens budget till justitieutskottets beredningsområde.

Av övriga rättsområden som nu ligger inom lagutskottets beredningsområde skulle växel- och checkrätt kunna föras till finansutskottet som behandlar bank- och försäkringsfrågor och transporträtten till trafikutskottet. Ser man till önskemålet att lagstiftnings- och budgetärenden inom ett och samma ämnesområde helst skall beredas i ett och samma utskott ligger det nära till hands att också föreslå en överflyttning av immaterialrätten till näringsutskottet. Ett ytterligare skäl för en sådan förändring är att näringsutskottet bereder internationella handelsfrågor. I t.ex. WTO-förhandlingarna spelar immaterialrätten en stor och växande roll.

Det nya utskottet skulle givetvis också bereda ärenden inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande. Till detta område borde föras budgetansvaret för konsumentfrågor.

Det är svårt att finna ett bra och beskrivande namn för det tänkta nya utskottet. Civilutskottet har den fördelen att det har en anknytning till båda de tidigare utskotten, men nackdelen att namnet säger mycket lite om beredningsområdets innehåll.

5.2.9 Effektivare utnyttjande av de samlade kansliresurserna

Även om det skulle lyckas att åstadkomma ändringar i ärendefördelningen mellan utskotten kommer även framgent skillnaderna i arbetsbelastning att vara stora, inte minst för att belastningen på vart och ett av utskotten varierar

från tid till annan. Det som då återstår att göra för att alla utskott skall kunna utföra sina uppgifter så väl som möjligt är att försöka finna en ordning för ett så flexibelt utnyttjande av de tillgängliga kansliresurserna som möjligt.

Mycket har redan gjorts på detta område. Gemensamma förstärkningsresurser har inrättats. Det har skett dels i form av en funktion inom utredningstjänsten för stöd i arbetet med uppföljnings- och utvärderingsfrågor, för närvarande bestående av tre personer, dels genom att fyra nya tjänster till utskottens förfogande för förstärkningsinsatser har inrättats. Också dessa tjänster är organisatoriskt placerade i utredningstjänsten. Budgetutrymme har reserverats för inrättande av ytterligare sådana tjänster.

Riksdagsdirektören har vidare tillsatt en planerings- och samordningsgrupp bestående av fyra utskottskanslichefer och chefen för utredningstjänsten samt med chefen för kammarkansliet som ordförande. Gruppens uppgift är bl.a. att tillse att de samlade resurser som står till förfogande för stödet till den politiska beslutsprocessen utnyttjas så väl som möjligt, genom att de för tillfället hårdast belastade kanslierna får utnyttja de förstärkningsresurser som finns vid utredningstjänsten eller genom att personal utlånas från ett utskott till ett annat.

En möjlighet att gå vidare i denna utveckling skulle kunna vara att skapa gemensamma kanslier för flera utskott eller, mindre långtgående, att kanslierna indelas i grupper där man inom grupperna gemensamt ansvarar för ett effektivt utnyttjande av de samlade personalresurserna.

5.2.10 Kommitténs överväganden

Enligt kommitténs mening är det 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. Genom en sådan förändring skapas bättre möjlighet att uppnå en helhetssyn och en effektiv användning av samhällets resurser. Som ytterligare argument kan anföras att den moderna tidens hot, allvarliga kriser och angrepp ofta har snabba förlopp och kort, om alls någon, förvarningstid. Förberedelser för och förmåga till omedelbar krishantering är av avgörande betydelse. Analyser, förberedande åtgärder, operativa insatser och finansieringsfrågor bör i riksdagen hållas samman i ett utskott. På så sätt ges sårbarhets- och säkerhetsfrågorna en högre prioritet än med nuvarande ordning. 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.

Ett utskott med säkerhet och beredskap som ett viktigt ansvarsområde skulle kunna bereda ärenden som rör nationell säkerhet och hantering av krishanteringsfrågorna i ett bredare perspektiv. Även fortsättningsvis bör dock andra utskott bereda ärenden om säkerhet och beredskap inom sina respektive ansvarsområden.

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 fortsättning. 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. En viktig del av integrationsarbetet har en direkt koppling till arbetsmarknaden. Tillsammans med den föreslagna markeringen av utskottets speciella ansvar för jämställdhetsfrågor bidrar denna förändring till att ge arbetsmarknadsutskottet en särskild roll i arbetet mot diskriminering i olika former.

Förslagen får konsekvenser för indelningen i utgiftsområden, vilket behandlas i författningskommentaren (se kapitel 9). Kommittén lägger inte något formellt förslag beträffande ändringar i utgiftsområdesindelningen utan förutsätter att så sker vid utskottsbehandlingen av den ekonomiska vårpropositionen våren 2006 (se RO 5.12.1 andra stycket).

Kommittén anser att antalet utskott bör minska genom att bostads- och lagutskottens beredningsområden överförs till ett nytt utskott benämnt civilutskottet. Dock bör beredningsområdet för det nya utskottet begränsas på så sätt att ansvaret för ärenden om länsförvaltning och rikets administrativa indelning samt sådana kommunfrågor som inte tillhör annat utskotts beredning överförs till konstitutionsutskottet. Vidare bör ärenden rörande utsökningsbalken överföras till skatteutskottet, växel- och checkrätt till finansutskottet, transporträtt till trafikutskottet och immaterialrätt till näringsutskottet.

Det arbete som pågår för att nå ett bättre utnyttjande av de samlade kansli- och utredningsresurserna bör enligt kommitténs mening fortsätta att utvecklas.

Kommittén tar på annan plats i detta betänkande (avsnitt 6.4.3) ställning till utskottens möjligheter att sammanträda under plenum.

5.3 Motionsinstitutet

5.3.1 Problemen

Som kommittén framhöll i sitt betänkande 2001 (förs. 2000/01:RS1) är den starka tillströmningen av motioner 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. Det finns dock många problem med motionsinstitutet. Under den allmänna motionstiden måste partigruppernas arbete på motionerna såväl med som utan anknytning till budgetpropositionen koncentreras till en relativt kort period i riksmötets inledning. Förberedelser inför den allmänna motionstiden får ske under sommaruppehållet i riksdagsarbetet. Ett annat problem är det stora antalet motioner som väcks under den allmänna motionstiden. Det har besvärande konsekvenser för utskottens arbetssituation. Särskilda problem för utskotten är de många upprepade motionerna och motioner som gäller områden där beslutanderätten ligger på regering, myndigheter eller kommuner. En ytterligare problematisk omständighet är att motionsfördelningen är så ojämn mellan utskotten och att motionerna därmed riskerar att få olika ingående behandling beroende på vilket utskottsområde de väckts inom.²⁶

Problemen har förvärrats under senare år på grund av den kraftiga ökningen av motionerna sedan 1997. Eftersom det finns ett cykliskt mönster i motionerandet – antalet motioner är lägst i början av mandatperioden och högst i slutet – får man den mest rättvisande jämförelsen om man jämför samma riksmöte i olika valperioder (tabell 5.1).

Tabell 5.1 Antal motioner 1997/98–2004/05

| Riksmöte i valperioden | 1994/95–1997/98 | 1998/99–2001/02 | 2002/03–2005/06 | Förändring i procent |
|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------------|
| I | | 2 513 | 3 538 | 40,8 |
| II | | 3 211 | 4 008 | 24,8 |
| III | | 3 675 | 4 167 | 13,9 |
| IV | 3 272 | 4 231 | | 29,3 |

Om man jämför det senast inträffade riksmötet i en valperiod med situationen fyra år tidigare kan man konstatera att ökningen genomgående varit betydande och varierar mellan lägst 14 och högst 41 %. Beträffande det innevarande riksmötet kan tilläggas att bara under den allmänna motionstiden 2005 väcktes 4 365 motioner, vilket är fler än under hela riksmötet 2001/02.

²⁶ För data om motionsfördelningen mellan utskotten, se Utskottsundersökning 2004, vilken återfinns i bilaga 5 till detta betänkande.

För utskottens del tillkommer att motionsbehandlingen riskerar att tränga undan fullgörandet av andra, delvis nya uppgifter för utskotten. På EU-området fick utskotten redan från början uppgiften att bevaka utvecklingen på utskottets beredningsområde. Efter hand har kraven på utskottens insatser på EU-området ökat. I detta betänkande föreslår kommittén att utskotten skall få väsentligt utökade uppgifter på EU-området.

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 budgetsystelet och budgetprocessen har medfört att mer systematiska och fördjupade insatser på detta område har ansetts befogade av riksdagen. Kommittén har på en annan plats i detta betänkande (avsnitt 5.5.12) framhållit att målet för riksdagens beslut 2001 inte är uppnått förrän uppföljning och utvärdering är en integrerad och naturlig del i *alla* utskotts ärendebereidning.

Ett tredje område där utskottens roll har betonats rör forsknings- och framtidsfrågor. Kommittén framhåller i detta betänkande (avsnitt 5.4.4) att fördjupade kontakter med forskning och framtidsfrågor i första hand måste vara en angelägenhet för den reguljära organisationen i 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.

5.3.2 Frågans tidigare behandling

Såväl Riksdagsutredningen (RDU) som denna kommitté (RDK) har tidigare behandlat motionsinstitutet. På förslag av RDU flyttades den allmänna motionstiden från januari till riksmötets början i september/oktober. Flyttningen sammanhänger med att budgetpropositionen efter omläggningen av budgetåret lämnas vid riksmötets start på hösten i stället för i början av januari. I övrigt har ingen av utredningarna föreslagit några förändringar i reglerna för väckande och behandling av motioner. Båda utredningarna har dock gjort uttalanden i dessa frågor och föreslagit förändringar som indirekt påverkat motionsberedningen.

RDU ansåg det värdefullt om de politiska partierna på frivillig väg kunde åta sig vissa begränsningar vid väckande av motioner. Kommittén utarbetade därför rekommendationer om restriktivitet. På områden där beslutsrätten är bortdelegerad från riksdagen borde motioner undvikas. RDU avrådde även från täta upprepningar av motioner. Dessa riktlinjer som antogs av riksdagen 1994 har knappast haft någon effekt på motionsflödet. RDU ansåg vidare att beredningstvånget skulle behållas men att beredningen av motionerna från allmän motionstid skulle förenklas. För att motionerna på ett visst av ett utskotts sakområden skulle kunna samlas ihop till behandling en eller ett par gånger per valperiod föreslog kommittén att uppskov med behandlingen av ärenden mellan riksmöten inom samma valperiod inte längre skulle kräva riksdagsbeslut. Riksdagen skulle bara behöva fatta uppskofsbeslut om upp-

skovet gällde från en valperiod till nästa. Riksdagen (bet. 1993/94:KU18) ändrade uppskovsreglerna enligt kommitténs förslag.

RDK behandlade frågan i betänkandet Riksdagen inför 2000-talet (förs. 2000/01:RS1), som kom våren 2001. Utgångspunkten för kommitténs förslag var att utskotten skulle ägna mindre men mer meningsfull tid åt motionerna från allmän motionstid och mer tid åt uppföljning/utvärdering och EU-bevakning. Behandlingen av motionerna skulle i större utsträckning kopplas samman med dessa uppgifter. RDK rekommenderade att utskotten en eller ett par gånger under mandatperioden fördjupade behandlingen av frågor på utskottets olika ämnesområden. Detta skulle även gälla motioner från den allmänna motionstiden. Dessemellan kunde motionerna på dessa områden, om det ansågs nödvändigt att alls behandla dem, beredas i förenklad form (inga eller knapphändiga utredningar, kortfattade motiveringar med hänvisning till tidigare ställningstaganden). Riksdagen (bet. 2000/01:KU23) ställde sig bakom dessa rekommendationer.

Till slut framhöll Riksdagskommittén i betänkandet våren 2001 att frågan om motionernas behandling var en fråga av så stor vikt för riksdagsarbetet att kommittén ansåg att utredningsarbetet borde fortsätta inom kommittén. I detta sammanhang kunde också motionsinstitutets utformning komma att beröras.

5.3.3 Motionsinstitutet i Danmark, Finland och Norge

För jämförelses skull har uppgifter inhämtats om ledamöternas självständiga initiativrätt i de nordiska grannländernas parlament.

En första iakttagelse man gör är att förslagsrätten i de tre andra parlamenten har fler former än hos oss. I riksdagen kan ledamöterna ta initiativ utan samband med annat ärende enbart genom motioner under allmän motionstid²⁷, och beredningen och besluten beträffande en motion är desamma oavsett hur förslaget är utformat – i lagtext, i anslagsform eller som ett uttalande av riksdagen. Det senare är som bekant den överlägset vanligaste formen.

I den finska riksdagen skiljer man däremot mellan *lagmotioner*, *åtgärds-motioner* (tidigare kallade *hemställningsmotioner*) samt *budgetmotioner*. *Budgetmotioner* har dock närmast karaktären av följdmotioner till budget- och tilläggsbudgetförslag från regeringen. *Åtgärdsmotioner* är motioner som innehåller förslag om att regeringen skall inleda lagberedning eller vidta någon annan åtgärd. I det danska Folktinget gör man skillnad mellan *lovforslag* och *beslutningsförslag* både när det gäller ledamöternas och regeringens initiativ. Det norska Stortinget har bara en form för ledamotsinitiativ, *private forslag* men *private forslag* som innehåller lagförslag kan bara väckas av medlemmarna av odelstinget²⁸.

²⁷ Här bortses från möjligheten att väcka motion ”med anledning av händelse av större vikt” (3 kap. 13 § RO).

²⁸ I lagstiftningsärenden delar sig Stortinget i ett odelsting och ett lagting. Ärendena skall väckas och behandlas i odelstinget med 124 ledamöter och godkännas av lagtinget med 41 ledamöter.

Lagstiftningsinitiativ måste i alla tre länderna innehålla ett utkast till lag. Särskilt hårda är formkraven i Danmark.

Liksom i riksdagen finns i inget av de andra nordiska grannländernas parlament krav på att mer än en ledamot måste stå bakom initiativet för att det skall få väckas.

Till skillnad från i riksdagen får ledamotsinitiativ i de andra tre ländernas parlament väckas när som helst när parlamentet är samlat. Liknande tidsbegränsningar som i svenska riksdagen fanns tidigare i finska riksdagen beträffande *hemställningsmotionerna*. Denna tidsbegränsning har avskaffats i den nya arbetsordning som trädde i kraft samtidigt med den nya grundlagen, dvs. den 1 mars 2000. Avskaffandet av tidsbegränsningen har inte lett till någon ökning av antalet motioner.

Något förbud mot att upprepa ledamotsinitiativ som avslagits finns inte i något av de nordiska grannländernas parlament. Om upprepningar förekommer i någon utsträckning är obekant.

Liksom i riksdagen sker som regel utskottsbehandling av alla ledamotsinitiativ. I Folketinget behandlas alla förslag i plenum i en första läsning. Beslut om remiss sker vid slutet av denna läsning. Reglerna medger att remiss inte sker, men det torde inte inträffa i praktiken. I finska riksdagen remitteras *lag- och budgetmotionerna* av plenum till utskotten (remissdebatt kan förekomma). *Åtgärdsmotionerna* remitteras av talmanskonferensen till utskott.

Stortinget kan när det gäller de *private forslagen* välja mellan olika behandlingsvägar. Det kan

- översända dem till regeringen utan att behandla dem i sak,
- hänvisa dem till utskott,
- bordlägga dem minst en dag och därefter ta upp dem till behandling,
- direkt ta upp dem till avgörande om inte talmannen eller 1/5 av de närvarande ledamöterna motsätter sig detta,
- avvisa förslagen eller inte ta dem under behandling.

Före reformer i slutet av 1970-talet var det vanligt att förslagen skickades till regeringen utan särskilt ställningstagande från Stortingets sida (alternativ 1). Någon uppföljning av regeringens åtgärder skedde inte heller. Detta var troligen ett skäl till varför motionsinstitutet historiskt sett spelat en obetydlig roll i Stortinget. Som nyss framhölls remitteras numera de *private forslagen* som regel till utskott för beredning (alternativ 2).

Liksom i riksdagen kan inte utskotten i parlamenten i Danmark, Finland och Norge avgöra ett ledamotsinitiativ i sak. Det kan bara ske i plenum. När ett stortingsutskott skiljer sig från ett motionsärende har det att välja mellan ett antal formella beslutsalternativ. Om utskottet finner att förslaget helt eller delvis bör bifallas och att ärendet lämpar sig för avgörande i Stortinget utan närmare utredning, bör förslag till beslut avges efter det att det berörda statsrådet haft möjlighet att yttra sig. Finns behov av ytterligare utredning innan man tar ställning i sak, bör utskottet föreslå Stortinget att översända förslaget

till regeringen för utredning och bedömning. Om utskottet finner det tveklöst att förslaget inte förtjänar Stortingets stöd bör det direkt framlägga förslag om att förslaget inte skall bifallas.

Till skillnad från de svenska utskotten kan utskotten i de övriga tre parlamenten avstå från att slutbehandla ett ledamotsinitiativ och därmed "döda" ett ärende i ett utskott ("kill in committee" enligt amerikanskt språkbruk). I Folketinget förfaller förslag – detta gäller såväl ledamotsförslag som regeringsförslag – om de inte färdigbehandlats före utgången av riksmötet. I den finska riksdagen och i Stortinget kan utskotten avstå från att färdigbehandla ledamotsinitiativ före utgången av valperioden, och de har därmed förfallit. Den författningsmässiga grunden för detta förfarande i den finska riksdagen torde vara bestämmelsen i 49 § grundlagen. Enligt denna paragraf fortsätter riksdagens behandling av ett oavslutat ärende under följande riksmöte "om inte riksdagsval har förrättats däremellan". *Lag- och åtgärdsmotioner* som kan anknytas till en proposition måste dock behandlas tillsammans med propositionen till följd av huvudregeln i bestämmelsen i 39 § i riksdagens arbetsordning. Praxis verkar vara att motioner som inte på detta sätt kan knytas till en proposition förfaller. Rena motionsbetänkanden förekommer bara undantagsvis.

Sammanfattningsvis kan sägas att regleringen av ledamotsinitiativen uppvisar såväl likheter som skillnader med motsvarande svenska förhållanden. Den viktigaste likheten är att ledamotsinitiativen liksom hos oss utskottsbehandlas (även om det finns andra alternativ som dock praktiseras i minskande utsträckning). Viktiga skillnader är att initiativen kan väckas när som helst när parlamentet är samlat och att initiativen förfaller om de inte slutbehandlas före riksmötets utgång i Danmark och före valperiodens utgång i Finland och Norge.

Skillnaderna i reglering är knappast av det slaget att de kan förklara de kolossala differenser i fråga om antalet väckta ledamotsinitiativ som finns mellan riksdagen och de tre övriga parlamenten. I Folketinget väcks årligen omkring 200 ledamotsinitiativ. Av dessa är merparten, ca 170, *beslutningsförslag*. Endast ett drygt 50-tal av samtliga initiativ brukar slutbehandlas under riksmötet; resten förfaller. I Stortinget har antalet *private forslag* ökat under senare år men är fortfarande litet med svenska mått. Under riksmötet 1998/99 väcktes 74 och under riksmötet 2001/02 156 *private forslag*. Också andelen slutbehandlade *forstag* har ökat från ca 60 % till ca 80 %. I finska riksdagen är aktiviteten mycket högre än i Folketinget och Stortinget men ändå inte i närheten av de svenska riksdagsledamöternas. Vid varje riksmöte under den senaste mandatperioden (1999–2003) väcktes 150–200 *lagmotioner*, 1 000–1 500 *budgetmotioner* samt 200–300 *åtgärdsmotioner*, dvs. sammanlagt 1 350–2 000 motioner årligen. Av 747 *lagmotioner* under hela mandatperioden behandlades 292 och 455 förföll. *Budgetmotionerna* uppgick under hela mandatperioden till 5 199. Samtliga behandlades eftersom de är vad vi skulle kalla för följdmotioner (se ovan). När det slutligen gäller *åtgärdsmotionerna* väcktes 776, därav behandlades 126 och 650 förföll.

5.3.4 Den allmänna motionstiden

Nuvarande ordning

Enligt 3 kap. 10 § RO får motioner en gång om året väckas i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning (allmän motionstid). Den allmänna motionstiden pågår, om inte riksdagen på förslag av talmannen bestämmer annat, från början av ett riksmöte, som inleds under augusti, september eller oktober, och så länge som motioner får lämnas med anledning av budgetpropositionen. Motionstiden för budgetpropositionen följer de allmänna regler som finns i 3 kap. 11 § RO och innebär att motioner får väckas inom femton dagar från den dag då propositionen anmäldes i kammaren.

De nuvarande reglerna tillkom i samband med omläggning av budgetåret som beslöts 1994 och trädde i kraft 1996. Initiativet till reformen kom från Riksdagsutredningen som fann att en nackdel med förslaget till omläggning av budgetarbetet från vår till höst var att ledamöterna inte på samma sätt som tidigare hade möjlighet att påbörja arbetet med sina fristående motioner före motionstidens ingång eftersom riksdagen normalt inte var samlad då. Denna nackdel var särskilt tydlig under valår. Utredningen diskuterade därför i principbetänkandet *Reformera riksdagsarbetet 1993* (s. 77–78) tanken på att förlänga motionstiden med två veckor för motioner som inte tog sikte på budgetprocessen. Om ytterligare två veckor ställdes till förfogande för denna typ av motioner, skulle såväl partierna som de enskilda ledamöterna få bättre möjligheter att förbereda sina förslag, i synnerhet sådana som är mer omfattande och långsiktiga. Det skulle enligt utredningen medverka till en bättre arbetsrytm i riksdagen, höja motionernas kvalitet och kanske avdramatisera motionsskrivandet.

Förslaget fullföljdes inte i slutbetänkandet och kommenterades inte heller där på något särskilt sätt (förs. 1993/94:TK2). Situationen hade emellertid på en punkt förändrats mellan principbetänkandet och slutbetänkandet. I principbetänkandet räknade man med att budgetpropositionen skulle lämnas redan omkring den 1 september, då också riksdagen skulle öppnas under icke-valår. I slutbetänkandet hade denna tidpunkt efter påpekanden från bl.a. Regeringskansliet flyttats till den 20 september (s. 14). Riksdagen skulle öppnas omkring en vecka innan budgetpropositionen lämnades vilket gav utrymme för en förlängning av den allmänna motionstiden med motsvarande tid (s. 59). Den första delen av motionstiden var främst avsedd för motioner av allmän och/eller mer långsiktig karaktär där nya överväganden inte behövde göras med anledning av budgetpropositionen. Under den senare delen kunde då motionerna koncentreras till sådana motioner som i strikt mening anknyter till budgeten (s. 63).

Det förhållandet att följdmotionstiden för budgetpropositionen löper parallellt med den allmänna motionstiden innebär att kammaren inte behöver ta ställning till om en motion får väckas med anledning av budgetpropositionen. Detta gör det också svårt att urskilja vilka motioner som skall räknas som ett partis budgetmotioner. Utskotten avgör själva vilka motioner som skall tas

upp i budgetbetänkandena. Där avgränsas den grupp av motionsyrkanden som får effekt på det kommande årets budget. Denna grupp av yrkanden förs samman i en förslagspunkt och ställs mot regeringens förslag i budgetpropositionen. Övriga behandlade motionsyrkanden innehåller förslag som först på längre sikt kan få budgeteffekter. Det kan röra sig om frågor som berörs i budgetpropositionen utan att det läggs några förslag.

Grundlagberedningens syn på den allmänna motionstiden

Grundlagberedningen (GLB) diskuterade i sitt betänkande om den nya riksdagsordningen den allmänna motionstidens förläggning (prop. 1973:90 s. 496–497). Utgångspunkten för GLB var att motioner som inte anknyter till propositioner eller särskilda riksdagsinitiativ bör få väckas endast under en begränsad tid av året. GLB ansåg att förläggningen av den allmänna motionstiden var väsentlig för hur det årliga riksmötet kommer att gestaltas. GLB prövade olika lösningar inom ramen för det schema för det årliga riksdagsarbetet och för budgetprövningen som förordades av beredningen. Detta schema innebar bl.a. att riksmötet skulle starta på hösten men att budgetpropositionen liksom före omläggningen av riksdagsåret skulle avlämnas i januari. En lösning som prövades var att den allmänna motionstiden skulle förläggas till de första veckorna av riksmötet. Mot detta invände emellertid GLB att det var utomordentligt svårt att lösgöra en allmän motionstid från rätten att väcka följdmotioner med anledning av budgetpropositionen. Att – helt eller delvis – dubbla den allmänna motionstiden skulle leda till en splittring av arbetsresurserna och i vissa fall rentav till dubbelbehandling av samma fråga och motverka strävan att få överblick av arbetsmaterialet för en längre tid framåt. GLB stannade därför för att föreslå att endast *en* allmän motionstid om året skall finnas och att denna skall infalla under tiden närmast efter det att budgetpropositionen har lagts fram.

Kommitténs överväganden

Vid behandlingen av motionsinstitutet har vi kommit in på frågan om när de fristående motionerna, dvs. motioner utan samband med andra initiativ, 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 (alternativ 1). Det andra förslaget är att fristående motioner skall få väckas när som helst under året, även under uppehåll i kammararbetet (alternativ 2).

I alternativ 1 (två allmänna motionstider) är det främsta syftet att fördela arbetet med motionerna på två tider. Under den allmänna motionstiden på hösten skulle oppositionspartierna ha tillfälle att lägga fram sina alternativ till regeringspolitiken. Denna förutsätts ha presenterats i regeringsförklaringen och i budgetpropositionen. Under vårens motionstid skulle för oppositionspartiernas del t.ex. frågor av mer långsiktig och principiell (ideologisk) karaktär kunna prioriteras. För partierna och ledamöterna skulle ett genomförande av förslaget innebära att man får mer tid på sig att utarbeta motioner vid båda

motionstiderna. De olika slagen av motioner behöver inte konkurrera om tidsutrymmet under den nuvarande allmänna motionstidens två sista veckor. För utskottens del skulle ett genomförande av förslaget innebära att man inte längre kan överblicka ett riksmötes hela flöde av fristående motioner vid början av riksmötet men att planeringen av höstens och vårens arbete med motionerna ändå kan ske med utgångspunkt från de motioner som väcks i början av hösten respektive våren (i tillägg till redan tidigare väckta och ännu inte behandlade motioner).

Ett genomförande av alternativ 2 (motionsrätt året om) skulle för partiernas och ledamöternas del innebära att man kan reagera på händelser och problem när de är aktuella inte bara genom interpellationer och frågor utan också genom motioner. Liksom i alternativ 1 blir det också en lugnare arbetsrytm när det gäller partiernas arbete med de långsiktiga frågorna. För utskottens arbete med de fristående motionerna kan förslaget innebära vissa omställningar. Någon planering av arbetet med utgångspunkt från de vid riksmötets inledning lämnade motionerna enligt nuvarande ordning kan inte göras. Utskotten får i stället planera sitt arbete med utgångspunkt från att fristående motioner på olika områden behandlas vid olika på förhand bestämda tillfällen under en valperiod, t.ex. i anslutning till viktigare propositioner.

Vi är visserligen på det klara med att den nuvarande ordningen med tidsbegränsad allmän motionstid vid riksmötets början har många brister. Vi har ändå kommit till slutsatsen att denna ordning är att föredra framför de två diskuterade alternativen.

5.3.5 Motionsrätten på skrivelser och redogörelser

Idag gäller att motioner får väckas med anledning av skrivelser och redogörelser i samma utsträckning som med anledning av propositioner och framställningar (3 kap. 11 § RO). Regeln tillkom 1988 efter förslag från Folkstyrelsekommittén (SOU 1987:6, prop. 1987/88:22). Dessförinnan gällde att motioner med anledning av skrivelser endast fick väckas om skrivelsen avsåg redogörelse för viss verksamhet och då bara i de fall där riksdagen särskilt föreskrev det. Detsamma gällde redogörelser från riksdagsorgan. Så gott som alla skrivelser och redogörelser utskottsbehandlades dock.

Folkstyrelsekommittén hade av regeringen fått i uppdrag att utreda om det kunde vara ändamålsenligt att införa någon mellanform mellan proposition och skrivelse som gav upphov till motionsrätt. Kommittén fann emellertid att ett införande av en mellanform skulle leda till att det las i regeringens hand att genom att välja skrivelseformen eller mellanformen avgöra omfattningen av riksdagsledamöternas motionsrätt och därigenom styra inriktningen av riksdagsbehandlingen. Kommittén föreslog i stället att motionsrätt skulle införas på alla skrivelser. Därigenom skulle oppositionen få förbättrade möjligheter att framföra synpunkter på innehållet i skrivelserna, menade kommittén. Motionsrätten skulle emellertid begränsas till yrkanden om tillkännagivanden, eftersom regeringen själv inte lagt fram något förslag. En motion med förslag om ändrad lagstiftning, höjning av anslag eller liknande fick däremot anses gå

utanför ramen för det ärende som regeringen väckt och borde därför inte få väckas.

Kvantitativt är motionerna på skrivelserna och redogörelserna inte något stort problem. Men det är enligt vår mening olämpligt att det väcks motioner av förslagskaraktär i anknytning till skrivelser eller redogörelser som saknar denna inriktning.

Att helt avskaffa motionsrätten på skrivelser och redogörelser går dock inte. Särskilt bland skrivelserna finns dokument av policykaraktär på vilka riksdagens ledamöter och partier bör kunna reagera på sedvanligt sätt, dvs. genom motioner. Däremot skall enligt vår mening skrivelser av redogörande karaktär inte föranleda motionsrätt. Vårt förslag är att kammaren får 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.

Oavsett om motionsrätt gäller eller ej skall alla skrivelser och redogörelser liksom hittills hänvisas till ett utskott för behandling. Skrivelsen eller redogörelsen kan liksom hittills inte föranleda något annat beslut än att den läggs till handlingarna. Har det funnits motionsrätt och motioner väckts behandlas de på sedvanligt sätt med reservationsrätt. Har inga motioner väckts eller saknas motionsrätt på skrivelsen eller redogörelsen kan majoriteten i utskottet ta initiativ till ett tillkännagivande. Vid oenighet kan minoriteten reservera sig för avslag på tillkännagivandet eller för en annan motivetext än majoritetens. En utskottsminoritet kan dock inte själv ta initiativ till ett tillkännagivande för behandling i kammaren. Det skulle strida mot grundregeln i riksdagsordningen om utskottsinitiativ.

Förslaget innebär ändringar i 3 kap. 11 § RO.

5.3.6 Förenklad motionsberedning

Den hittills mest prövade linjen för att minska arbetet med motionerna går ut på att förenkla behandlingen i utskott av motionerna. Allt fler 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. Av svaren på den enkät som kommittén skickade ut till utskottens kanslichefer framgår att det förekommer olika mer eller mindre utarbetade former för förenklad motionshantering och att variationerna mellan utskotten är stora. Acceptansen för den förenklade ordningen är inte genomgående hög. Vidare bedöms i allmänhet tidsvinsten inte vara speciellt stor, särskilt inte för kanslierna. Man pekar bl.a. på att det blir en extra arbetsuppgift att förankra i utskottet vilka yrkanden som skall hanteras på ett förenklat sätt. Vad gäller tidsbesparingen för utskotten är bedömningarna

något mer positiva. De flesta kanslier anser att det egna utskottet har sparat tid, framför allt i de fall ledamöterna har avstått från att reservera sig.²⁹

Även om erfarenheterna av förenklad motionberedning hittills är blandade anser vi att utskotten bör gå vidare på denna väg. Vi tror att mycket vore att vinna om förfarandet i utskotten när det gäller förenklad motionsberedning standardiserades. Vårt förslag till standardisering bygger på de erfarenheter som hittills gjorts och kan därför sägas vara en tillämpning av ”best practices”.

Med förenklad motionsberedning avses här att ett utskott avstyrker ett motionsförslag utan att pröva det materiellt. Ett problem i detta sammanhang uppstår om ett utskotts sammansättning partimässigt inte överensstämmer med kammarens. Under innevarande valperiod har t.ex. motionsförslag som haft stöd av de borgerliga partierna och Miljöpartiet kunnat samla en majoritet i kammaren men inte i utskotten. Sådana motionsförslag bör inte bli föremål för förenklad beredning.

I detta sammanhang bör slås fast att beredningskravet i riksdagsordningen är uppfyllt om utskottet har gett kammaren ett förslag till beslut beträffande motionsförslag. Någon form av sakligt övervägande måste naturligtvis ligga bakom varje sådant förslag. Av hittillsvarande tillämpning framgår att det främst är två formella skäl som angetts för att förenkla beredningen av vissa motioner. Det ena skälet är att utskottet nyligen eller under den innevarande valperioden behandlat och avstyrkt ett motionsförslag av samma innebörd som det aktuella motionsförslaget. Det andra skälet är att den fråga som förslaget tar upp enligt gällande uppgiftsfördelning inte är en fråga för riksdagen att besluta om. Båda dessa skäl måste anses uppfylla saklighetskravet.

När under valperioden förenklad beredning av motioner skall användas är en fråga som knappast kan ges ett standardiserat svar. Det måste utskottet självt fatta beslut om. Kommittén har tidigare uttalat, framför allt med sikte på motionsbehandlingen, (se förs. 2000/01:RS1) att varje ämnesområde inom utskottets beredningsområde bör behandlas minst två gånger under en valperiod, första gången för en allmän genomgång under det första riksmötet och andra gången under något av de följande riksmötena. Minst en behandling under det andra, tredje och fjärde riksmötet bör vara mer ingående och innehålla inslag av uppföljning/utvärdering och EU-bevakning. När utskottet i övrigt behandlar motioner under valperioden kan en förenklad beredning komma i fråga.

Vad som skulle kunna standardiseras är vilka slags motionsförslag som kan bli föremål för förenklad beredning, hur beslut om att tillämpa förenklad beredning skall fattas och vilka särmeningar (reservationer, särskilda yttranden) som skall vara tillåtna vid förenklad beredning. Fördelarna med detta skulle vara att förfarandet blev enhetligt i utskotten och att den form som visat sig vara bäst används.

²⁹ Se Utskottsundersökning 2004, vilken återfinns i bilaga 5 till detta betänkande.

Vår 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. Vi vill inte utsluta att andra kriterier av liknande slag skulle kunna användas av utskotten. Även om kriterierna i princip är objektiva kan svårigheter uppkomma vid bedömningen av enskilda fall. Det får förutsättas att utskottets föredragande förelägger utskottet förslag till bedömning. Förutom att utskottet kan göra en annan bedömning än föredraganden om tillämpningen av kriterierna kan utskottet också ta hänsyn till sådana faktorer som frågans aktualitet och andra politiska omständigheter som gör att förenklad beredning inte bör komma ifråga. Hit hör de ovan nämnda motionsförslagen där kammarmajoriteten i motsats till utskottsmajoriteten kan förväntas ha en positiv uppfattning. Vilket eller vilka kriterier som använts som motiv för förenklad beredning bör framgå av betänkandet.

Att döma av enkäten har användningen av förenklad beredning föranlett diskussioner i utskotten och i huvudsak endast tillämpats när hela utskottet varit överens. Vilken beslutsregel som skall tillämpas måste ses mot bakgrund av vilka skäl som får åberopas för att använda förenklad beredning. Om dessa skäl inskränker sig till de två nämnda – att motionsförslag nyligen behandlats eller rör fråga som beslutas på annan nivå – är riskerna för att majoriteten av politiska skäl förhindrar en normal beredning av ett motionsförslag som inte uppfyller något av dessa kriterier inte stora. Vi vill därför inte förorda att något minoritetsskydd införs utan utgår från att dessa frågor normalt skall beslutas i enighet.

När det gäller förekomsten av särmeningar har tillämpningen hittills varierat. I vissa utskott har man kunnat enas om att inga reservationer eller särskilda yttranden skall få lämnas vid förenklad beredning. I andra utskott förekommer bara särskilda yttranden och i åter andra bara reservationer. Vi anser att som huvudregel endast särskilda yttranden bör förekomma i förenklade motionsbetänkanden.

När det gäller vissa andra frågor som varit föremål för diskussion i samband med försöken med förenklad beredning av motioner anser vi inte att förfarandet behöver standardiseras. Dit hör frågan om traditionell och förenklad beredning skall kunna blandas i ett och samma betänkande eller om varje betänkande skall renodlas beträffande beredningsformen.

För att det standardiserade förfarandet vid förenklad motionsberedning garanterat skall slå igenom krävs en reglering riksdagsordningen. Vi anser dock att de rekommendationer som vi har lämnat och som kommittén enhälligt står bakom bör räcka som styrinstrument.

5.3.7 Behandlingstvånget

Förutom förenklad beredning av motionerna finns en annan och radikalare lösning på problemet med motionshanteringen i utskotten. Det skulle vara att helt enkelt avskaffa behandlingstvånget. Motionsyrkanden skulle alltså kunna falla i utskotten utan kammarbehandling. Detta skulle vara en stor principiell förändring i riksdagen men inte särskilt uppseendeväckande i ett internationellt perspektiv. Vår genomgång av behandlingsordningen i de danska, finska och norska parlamenten har visat att utskotten i dessa parlament kan avstå från att slutbehandla ledamotsinitiativ och att dessa ärenden därmed faller. Vi tror inte att problemet ännu har den omfattningen att en så radikal lösning behöver tillgripas. Men vi utesluter inte att om ökningen av antalet motioner fortgår i samma tempo som under de senaste åren kan det bli nödvändigt att generellt införa en sådan möjlighet.

Vi anser dock att det redan i dag 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. Enligt vår uppfattning är det principiellt olämpligt att överlämna ärenden som väckts under den gamla riksdagen till avgörande av den nya. Huvudregeln i 5 kap 10 § RO är också att ett ärende skall avgöras under den valperiod då det väckts. Men det finns en möjlighet att skjuta på behandlingen av ett ärende till första riksmötet efter valet. För detta krävs beslut av riksdagen utom i de fall då ett ärende kommer in under sommaruppehållet före ett ordinarie val eller då behandlingen av ett ärende avbryts av ett extra val. Då uppskjuts behandlingen automatiskt. Efter den omläggning av arbetsåret som skedde 1996 (budgetbehandling och allmän motionstid på hösten i stället för våren) har möjligheten till uppskov över ett val utnyttjats i mycket liten utsträckning. Under riksmötet 2001/02 rörde det sig huvudsakligen om propositioner och skrivelser som lämnades sent under våren.

För att lösa problemet med arbetssituationen våren före ett val vill vi föreslå 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. Vi har övervägt om uppskovsmöjligheten ens skall finnas kvar. Men det kan finnas ärenden, i första hand skrivelser och redogörelser utan politiskt innehåll som regelbundet lämnas på våren, som bör kunna skjutas upp över valet. Propositioner och framställningar som kan föranleda motioner bör inte lämnas så sent på våren ett valår att behandlingen inte kan avslutas före sommaruppehållet.

Skall en minoritet i ett utskott kunna framtvinga att ett ärende slutbehandlas? På samma sätt som när det gäller den förenklade beredningen av motioner anser vi att ett utskott skall kunna enas om att utskottets arbetssituation är sådan att normala beredningsrutiner inte kan följas när det gäller alla motionsförslag. Ett minoritetsskydd skulle riskera att omintetgöra denna beslutsord-

ning. Det skulle av oppositionspartier kunna uppfattas som en rättighet för en minoritet av viss storlek att få sina motionsförslag beredda.

Förslaget föranleder ändringar i 4 kap. 9 § och 5 kap. 10 § RO.

5.4 Forsknings- och framtidsfrågor

5.4.1 Bakgrund

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 (av SOM-institutet i Göteborg) att såväl medborgarna som riksdagsledamöterna själva anser att det som riksdagen är klart sämst på är att förutse framtida problem innan de uppstår.

Sällskapet riksdagsmän och forskare (Rifo)³⁰ har i en skrivelse föreslagit att riksdagen utvecklar ett eget koncept för att hantera vetenskaps-, teknik- och kunskapssamhällsfrågor.

Riksdagskommittén har mot denna bakgrund 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.

I anslutning till kommitténs arbete har vissa aktiviteter genomförts inom området. Talmannen har för att manifesteras forsknings- och framtidsfrågornas vikt tagit initiativ till en forskningsdag i riksdagen våren 2004 och särskilda framtidsdagar våren 2005. Vidare har riksdagsstyrelsen ställt sig bakom en begäran från Rifo att få ansöka om medlemskap i European Parliamentary Technology Assessment (EPTA) och i det sammanhanget representera riksdagen. Rifo har numera beviljats status som associerad medlem i EPTA.

Skrivelsen från Sällskapet riksdagsmän och forskare

Enligt skrivelsen från Sällskapet riksdagsmän och forskare (Rifo) arbetar parlamentariker oftast med en snäv tidshorisont medan tidsperspektiv på 5–20 år kan förväntas stödja och förbättra beslutsfattandet. I en värld där ny kun-

³⁰ Sällskapet riksdagsmän och forskare, Rifo, är ett forum för kontakt och dialog mellan riksdagsledamöter och forskare. Styrelsen består av 12 ordinarie ledamöter och lika många suppleanter med representanter från samtliga riksdagspartier och forskarvärlden. Rifo har en anknytning till Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) genom att riksdagen ger ett bidrag till Rifo för att bl.a. bekosta kanslifunktionen som sköts av IVA.

skap har en stor effekt på samhället är det, enligt Rifo, viktigt för parlament och beslutsfattare att nära följa utvecklingen inom vetenskap och teknik. Rifo pekar på att det i vissa länders parlament har inrättats särskilda utskott eller motsvarande som har till uppgift att arbeta med forsknings- och utvecklingsfrågor med särskild inriktning på den framtida tillämpningen. Rifo föreslår att riksdagen utvecklar sitt eget koncept för att hantera vetenskaps-, teknik- och kunskapssamhällsfrågor.

Vetenskaps- och teknikinriktade parlamentariska organ i andra länder

Organisationen European Parliamentary Technology Assessment (EPTA), som bildades år 1990, är en sammanslutning av parlamentariska organ eller organ med anknytning till ett parlament, vilka är verksamma inom området teknikutvärdering (technology assessment, TA). Medlemsorganisationerna har skiftande formell status, och formerna för anknytning till respektive parlament varierar i hög grad. EPTA har för närvarande 12 medlemsorganisationer och fyra associerade organisationer.

Tre av EPTA:s medlemsorganisationer utgörs av parlamentsutskott. Det gäller framtidsutskottet i Finlands riksdag, utskottet för teknikutvärdering i Grekland samt utskottet för vetenskap och teknologi i Italien. Två medlemsorganisationer hör på annat sätt till respektive lands parlamentariska organisation. Det är det danska respektive det norska teknologirådet. Från tre länder – Belgien, Frankrike och Storbritannien – deltar organisationer som har karaktären av kansli med parlamentarisk anknytning ("Parliamentary office"). I Europaparlamentet finns en särskild TA-enhet, STOA (Scientific and Technological Options Assessment) som leds av en parlamentarisk "panel". Uppgiften för STOA är att på uppdrag av utskotten ta fram rapporter som underlag för utskottens arbete. Uppdragen läggs ut på extern expertis. STOA organiserar också olika forum, t.ex. rundabordskonferenser, work-shops etc., där ledamöter och utomstående experter möts och gemensamt diskuterar och analyserar olika frågor.

Flertalet medlemsorganisationer i EPTA är fristående forsknings- eller utredningsinstitut. Som exempel på sådana kan nämnas Rathenau-institutet i Nederländerna, som bl.a. arbetar med teknikvärdering på uppdragsbasis, och TA-institutet i Österrike, som är en forskningsinstitution under den österrikiska vetenskapsakademien.

Europarådets resolution

Europarådet antog år 2004 en resolution som uppmanar de nationella parlamenten i Europarådets medlemsländer att främja parlamentarisk TA-verksamhet, att öka de formella och informella kontakterna mellan parlamentariker och forskare samt att samarbeta inom ramen för EPTA:s nätverk.

5.4.2 Utskottens arbete med forsknings- och framtidsfrågor

Forskningspolitiken, dvs. politiken för statens olika insatser inom forskningsområdet formuleras strategiskt med en viss periodicitet i regeringens forskningspolitiska propositioner (senast prop. 2004/05:80 Forskning för ett bättre liv). De forskningspolitiska propositionerna bereds av utbildningsutskottet, som inhämtar yttranden från övriga berörda utskott, och därefter genom sitt betänkande ger underlag för riksdagens beslut. Anslag till forskning finns inom i stort sett alla utgiftsområden på statsbudgeten. Områdesspecifika forskningsfrågor behandlas därför i varierande omfattning av flertalet utskott.

Riksdagskommittén har låtit inhämta uppgifter från utskotten om i vilken utsträckning forsknings- och framtidsfrågor inryms i arbetet inom utskotten. Utskottens kanslichefer har fått svara på frågor om på vilket sätt man i dag arbetar med forsknings- och framtidsstudier, särskilt hur sådana frågor tagits upp under riksmötena 2002/03 och 2003/04, vilka allmänna synpunkter man har på hur riksdagen framgent kan arbeta med forsknings- och framtidsfrågor, hur kunskap på denna grund kan utnyttjas och integreras i beslutsfattandet samt vilka typer av stöd och resurser man anser sig behöva för ett intensifierat arbete med forsknings- och framtidsfrågor. Tolv utskott besvarade frågorna. Utskottsundersökningen redovisas i bilaga 5 till detta betänkande.

Sammanfattningsvis kan sägas att de flesta av de utskott som medverkat i enkäten anser sig ha väl utarbetade rutiner för hantering av forsknings- och framtidsfrågor. I några fall uppges uttryckligen att forsknings- och framtidsfrågor är en del av utskottets strategiska beslutsfattande. I några utskott har man ingen fast praxis för inhämtande av forskningsrön.

Forsknings- och framtidsfrågor kommer in i utskottens arbete framför allt genom att ingå i följande aktiviteter:

- utfrågningar och seminarier, som ordnas av utskotten, ofta inför behandlingen av en proposition, då man bjuder in forskare och andra experter,
- studiebesök och studieresor, inom och utom landet, till universitet, högskolor och sektorsforskningsorgan samt myndigheter som bedriver egen forskning och
- uppföljning och utvärdering, då man t.ex. lägger ut uppdrag på enskilda forskare eller forskningsinstitutioner eller bildar referensgrupper i vilka forskare ingår.

Kontakter med forskning sker också i andra former, t.ex. genom att ledamöter och kanslierna deltar i forskningskonferenser, genom information i nyhetsbrev och liknande och genom att ledamöterna medverkar i statliga kommittéer eller i styrelser för t.ex. forskningsorgan.

När det gäller utskottens syn på hur man framöver kan arbeta med forskningsrelaterad och framtidsinriktad information, framhåller flera att utskottet funnit ändamålsenliga former för kontakter med forskningen och att man avser att fortsätta i enlighet härmed. Behov av några organisatoriska föränd-

ringar anses inte föreligga. Forsknings- och framtidsfrågor bör företrädesvis hanteras i den reguljära organisationen, eventuellt i sammansatta utskott om frågorna motiverar det. Från några utskott framförs att intresset för forskningsfrågor bör stimuleras genom t.ex. Rifo och forskningsdagar inom riksdagen. Som önskvärda förbättringar nämns bl.a. följande:

- Stärk sambandet mellan forskning och politik.
- Öka den allmänna kunskapen i riksdagen om forsknings- och framtidsfrågor.
- Behandla forskningsfrågor mer ingående i samband med budgetbehandlingen och mål- och resultatbedömningar.
- Debattera återkommande forskningsfrågor i kammaren och stimulera utskotten att skriva ett framtidsbetänkande en gång per mandatperiod.
- Öka möjligheterna för utskotten att initiera forskning.
- Rifo bör kunna koordinera utskottens behov av forskningskommentarer i betänkandearbetet.

De utskott som har en mer omfattande verksamhet på det aktuella området anser tämligen samstämmigt att en ökning av olika slags stöd och resurser skulle vara önskvärd för att ge utskotten möjlighet att arbeta effektivt med forsknings- och framtidsfrågor. Som exempel nämns att utskotten bör få ökad egen kompetens eller möjlighet att låna in sådan, att särskilda medel behövs för att kunna göra kunskapsöversikter inom vissa områden eller för att beställa forskning. Man pekar på att utskottens gemensamma resurser för uppföljning och utvärdering bör kunna användas också i detta avseende och att det finns behov av en samordnande funktion som kan bistå kanslierna med forskarkontakter. Samtidigt framhålls att det kan vara svårt att få tillräckligt utrymme för forsknings- och framtidsfrågor med oförändrade krav på utskottens ordinarie verksamhet och med tanke på den tid som står till förfogande för utskottsarbete.

5.4.3 Erfarenheterna av forskningsdagen 2004 och riksdagens framtidsdagar 2005

Under *Forskningsdagen 2004* ordnade alla utskott och EU-nämnden under en och samma dag utfrågningar med 2–8 forskare inom sina respektive områden. En arbetsgrupp under riksdagsdirektörens ledning svarade för den övergripande samordningen och informationen. Fem utfrågningar var offentliga medan övriga var öppna för ledamöter, tjänstemän och journalister. I anslutning till utfrågningarna ägde en paneldebatt rum i andrakammarsalen om samspelet mellan forskning och politik. Programmet och annonseringen gjordes gemensamt för alla aktiviteter under dagen. Flera utfrågningar samt paneldebatten sändes i SVT 24 och på riksdagens webb-TV men fick i övrigt inte något märkbart genomslag i massmedierna. Forskardagen utföll väl, både

ledamöter och utskottskanslier uttryckte stor uppskattning av dagen. Synpunkter fanns dock på det lämpliga att förlägga alla aktiviteter till en och samma dag. Vidare framhöll utskottskanslierna att det krävdes en hel del arbete med att ordna utfrågningarna varför fler än en sådan aktivitet per år skulle bli betungande.

Under tre dagar i mars anordnades *Riksdagens framtidsdagar* i form av ett 15-tal olika utskottsseminarier med ca 35 forskare inblandade. Framtidsdagarna genomfördes i samarbete med Institutet för framtidsstudier och Riksbankens Jubileumsfond. En arbetsgrupp under riksdagsdirektörens ledning svarade för den övergripande samordningen och informationen. Institutet bidrog med att ta fram underlag för och inledande presentationer till utskottens seminarier samt att kontraktera forskare efter en dialog med utskotten och enligt utskottens önskemål. Flera utskott anordnade gemensamma seminarier. Riksbankens Jubileumsfond anordnade tillsammans med Rifo ett eget seminarium. Även SPN (Sällskapet Politik och Näringsliv) stod som värd för ett seminarium. Riksdagens skolverksamhet organiserade en särskild aktivitet för gymnasieelever i anslutning till framtidsdagarna. De flesta seminarier var öppna, även de som hölls i utskottens sessionssalar. Seminarierna kunde följas på riksdagens webbplats. SVT 24 och TV 2 sände flera seminarier direkt eller i efterhand. I övrigt fick inte framtidsdagarna något större genomslag i massmedia. Framtidsdagarna utföll väl. De flesta utskott var nöjda eller mycket nöjda, både med innehållet och de gemensamma informationsinsatserna. Flera ansåg dock att det av flera skäl skulle vara att föredra att utskotten själva ordnar sina seminarier/utfrågningar men att det kan ligga ett värde i att samordna informationen m.m.

5.4.4 Kommitténs överväganden

Riksdagsarbetet ställer stora krav på både en god allmän informationsförsörjning till ledamöterna och kvalificerat beslutsunderlag i de ärenden där riksdagen skall fatta beslut. I dagens kunskapssamhälle innebär detta att viktiga inslag måste vara information om såväl forskningsresultat och aktuell forskning som analyser av framtida teknik- och samhällsutveckling.

Riksdagskommittén har prövat om det finns behov av några *institutionella förändringar*. Flera alternativa organisatoriska lösningar för att få till stånd en ökad fokusering på forsknings- och framtidsfrågor i riksdagsarbetet har diskuterats. Ett alternativ är att uttryckligen ge samtliga utskott i uppdrag att inom sina respektive ansvarsområden ägna sig åt en eller flera av de nämnda frågorna. Ett annat alternativ är att överlämna frågorna till ett av de befintliga utskotten. Ett tredje alternativ är skapa ett nytt organ i form av ett utskott, en delegation eller en beredning.

Fördjupade kontakter med forskning och framtidsfrågor måste dock, enligt riksdagskommitténs 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. Riksdagskommittén anser således att det inte skall etableras några särskilda organisatoriska lösningar för forsknings- och framtidsfrågorna. Särskilda organ för forsknings- och framtidsfrågor eller t.ex. ett alternativ innebärande att ansvaret för sådana frågor skulle koncentreras till ett av utskotten, skulle innebära risk för att frågorna marginaliserades totalt sett och inte kunde få den anknytning till riksdagens reguljära arbete som är väsentlig.

Utifrån den redogörelse för organisationen European Parliamentary Technology Assessment (EPTA), som lämnats i det föregående, kan också konstateras att endast ett fåtal parlament valt att koncentrera forsknings- och framtidsfrågor till ett enda utskott eller annat parlamentariskt organ.

Som framgått av riksdagskommitténs enkät till utskottens kanslichefer, vilken redovisats i det föregående, eftersträvar utskotten redan i dag att i samspel med universitet och högskolor, myndigheter och andra aktörer få adekvat information om för verksamheten relevanta forskningsresultat och likaså att på olika sätt etablera direkta kontakter och dialog med forskare. Kartläggningen visar dock en splittrad bild, från regelbundna och nära kontakter till mer tillfälliga sådana. Enligt kommitténs mening bör kontakterna därför kunna utvecklas ytterligare. Utskotten bör också i ökad utsträckning kunna använda sig av forskningsinsatser, teknikvärdering, framtidsstudier eller andra kvalificerade analyser som led i sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete.

Enkäten till utskottskanslierna visar också på en uttalad vilja att utveckla arbetet med forsknings- och framtidsfrågor. Hur arbetet med dessa frågor närmare bör utformas måste bli en fråga för varje utskott att avgöra med beaktande av respektive utskotts verksamhetsområde och arbetsformer i övrigt. Det ligger i sakens natur att det inte inom utskottskanslierna är möjligt att ha expertkunskap inom alla relevanta forskningsområden. Så är självfallet inte heller nödvändigt. Utskottskansliernas uppgifter måste vara att etablera kontakt med forskarsamhället och medverka till att utskotten i olika former får ta del av relevant forskningsinformation.

Riksdagen bör vidare kunna ställa krav på regeringen att i viktigare propositioner redovisa kunskapsläget enligt forskning, teknikvärdering och framtidsstudier m.m. inom de områden som behandlas. Särskilt relevant är detta naturligtvis när det gäller sakfrågor som i sig har stark anknytning till forskning, t.ex. energifrågor, miljöfrågor, hälsofrågor.

De forsknings- och framtidsdagar som genomfördes i riksdagen under 2004 och 2005 uppfattades av flertalet deltagare som mycket givande. Riksdagskommittén anser att liknande aktiviteter bör genomföras med jämna mellanrum, t.ex. vartannat år. Med hänsyn till de ökade utskottsaktiviteter inom området forsknings- och framtidsfrågor som nu bör kunna förutses bör forsknings- och framtidsdagarna kunna ägnas åt teman som inte alltid har direkt bäring på specifika riksdagsfrågor. Aktiviteterna skulle i stället kunna mer allmänt bidra till ledamöternas omvärldsorientering. Exempel på teman som skulle kunna tas upp är bl.a. klimatförändringarna, globaliseringen.

Universitet och högskolor, forskningsfinansierande myndigheter, vetenskapliga akademier och flera andra organisationer arbetar med att förbättra samverkan och dialog mellan forskning och samhälle. Politiker, och då inte minst riksdagens ledamöter är självfallet viktiga för dessa aktörer. En rad insatser riktas mer eller mindre direkt till dessa grupper, vilket kan ge riksdagsledamöter möjligheter både att knyta kontakter med aktiva forskare och få såväl mer allmän som specifik information. Det är viktigt att ledamöterna ges utrymme för att delta också i olika former av externt ordnade aktiviteter inom området forsknings- och framtidsfrågor.

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 redan i dag finns på utredningstjänsten. Stödet bör omfatta både personella resurser med kompetens på forskningsinformationsområdet och särskilda medel för utskottens behov av att anlita utomstående expertis. Kommittén anser också att det finns behov av att stärka kontakterna mellan utskotten, utredningstjänsten och Rifo. Rifos verksamhet bör också kunna utvecklas för att nå fler av riksdagens ledamöter, särskilt med tanke på att Rifo nu som associerad medlem representerar riksdagen i EPTA. Ett skäl till att Rifo inte har fullt medlemskap är att EPTA anser att anknypningen till riksdagen inte är tillräckligt stark. I detta sammanhang kan nämnas att sekretariatsfunktionen för Rifo som nu ligger under Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) under en tidigare period var knuten till riksdagsförvaltningen.

Riksdagskommittén har här endast övergripande angett hur arbetet med forsknings- och framtidsfrågor bör utvecklas. Den närmare utformningen av detta arbete skulle kunna formuleras i en *strategi för arbetet med forsknings- och framtidsfrågor*. Strategin bör utarbetas inom riksdagsförvaltningen i ett nära samarbete mellan utskottskanslierna och utredningstjänsten. I detta arbete bör erfarenheterna från riksdagens forskningsdag och framtidsdagar beaktas. Även formerna för samarbete med Rifo bör beaktas. I strategin bör ingå bl.a. åtgärder för att synliggöra och skapa intresse för forsknings- och framtidsfrågorna, gemensamma projekt, kompetenshöjande åtgärder, forskningsinformation, stödfunktionens uppgift, kriterier för fördelning av resurser till utskotten för analyser och projekt samt former för uppföljning av strategin. Ett särskilt uppdrag är att överväga hur allmän forskningsinformation kan göras mer lättillgänglig för både ledamöter och utskott, t.ex. via riksdagens intranät. Strategin kan utmytna i ett handlingsprogram som föreläggs och diskuteras i ordförandekonferensen.

5.5 Riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering

5.5.1 Bakgrund

Riksdagen beslutade i juni 2001 att godkänna riktlinjerna för riksdagens arbete med uppföljning och utvärdering (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23). 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. Av riktlinjerna framgår att riksdagen i ökad utsträckning skall följa upp och utvärdera fattade beslut för att åstadkomma ett bättre berednings- och beslutsunderlag i den politiska styr- och beslutsprocessen. Uppföljnings- och utvärderingsarbetet är en naturlig del av riksdagens kärnuppgifter att utöva kontroll, lagstifta, besluta om skatter och avgifter och att bestämma om användningen av statsmedel. Riksdagen har ett övergripande ansvar och särskilt stor anledning att ställa sig frågan hur tidigare beslut har genomförts, vad som presterats inom olika verksamhetsområden och vilka effekterna blivit.

Inom ekonomistyrningen står sedan flera år återföringen av information om uppnådda resultat i förhållande till uppsatta mål i fokus. Ett system av olika dokument har byggts upp för att hantera mål- och resultatstyrningen. De viktigaste delarna i styrinformationen är riksdagens budgetbetänkanden och därtill hörande riksdagsskrivelser samt regeringens regleringsbrev och regeringsbeslut. Den formella återföringen av uppnådda resultat sker bl.a. i myndigheternas årsredovisningar till regeringen. Resultatinformation förs sedan vidare i tillämpliga delar från regeringen till riksdagen i budgetpropositionen, resultatskrivelser och årsredovisningen för staten. Inom regelstyrningen har under flera år en övergång från detaljerade lagar till mer allmänt hållna ramlagar ägt rum, parallellt med ambitioner att avreglera eller förenkla regelverken för olika verksamheter. I ramlagarna anges mer allmänt hållna mål och riktlinjer, medan mer detaljerade regler överläts till regeringens förordningar och myndigheternas föreskrifter.

5.5.2 Riksdagens handlingsplan för uppföljning och utvärdering

Till grund för de senaste årens arbete med utvecklad uppföljning och utvärdering har legat den handlingsplan som riksdagen beslutade om år 2001. Riksdagskommittén har gjort en genomgång av vad som har hänt sedan 2001 i förhållande till de olika punkterna i handlingsplanen för uppföljning och utvärdering.

5.5.3 Ändring i riksdagsordningen

Riksdagens handlingsplan

Av riksdagsordningen skall framgå att utskotten skall följa upp och utvärdera riksdagsbeslut.

Utvecklingen efter riksdagens beslut

Handlingsplanens första punkt är genomförd. Bestämmelsen har införts i 4 kap. 18 § RO: ”I utskottens beredning av ärendena skall ingå uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom de ämnesområden som för varje utskott anges i 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.”

5.5.4 Verksamhetsplanering

Riksdagens handlingsplan

En förbättrad verksamhetsplanering måste åstadkommas i utskottsarbetet. Planeringen bör vara mer långsiktig och tematisk. I utskottens verksamhetsplanering bör ingå en strategi för informationsförsörjningen.

Utvecklingen efter riksdagens beslut

Flera utskott arbetar med långsiktig och tematisk verksamhetsplanering. Några utskott tar fram skriftliga och mer utförliga planer för utskottets fortsatta arbete med uppföljning och utvärdering. Ett exempel på detta är socialförsäkringsutskottet som även har lagt ut denna plan på riksdagens webbplats. I planen redovisas de fortsatta olika uppföljnings- och utvärderingsinsatser som utskottet planerar under året. Ett annat exempel är bostadsutskottet som utifrån olika underlag för en diskussion om olika möjliga inriktningar för utskottets fortsatta arbete med uppföljning och utvärdering tar fram en uppföljningsplan för utskottet.

5.5.5 Utskottens uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter

Riksdagens handlingsplan

Utskotten måste bli mer aktiva och ta ett större ansvar för att ta initiativ till uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter.

Utvecklingen efter riksdagens beslut

Utskotten arbetar på olika sätt och i olika utsträckning med uppföljning och utvärdering, vilka kan vara både löpande och tematiska. Under den innevarande mandatperioden har ca 40 tematiska uppföljnings- och utvärderingsprojekt genomförts. Därtill planeras ett antal ytterligare projekt. Under mandatperioden har utskotten dessutom arbetat med löpande uppföljning och utvärdering, bl.a. inom ramen för beredningen av regeringens resultatredovisningar

i budgetpropositionen. Utskottens arbete med 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.

Löpande uppföljning

Riksdagskommittén har i sin genomgång kunnat konstatera att flertalet utskott på olika sätt arbetar med löpande uppföljning inom ramen för beredningen av budgetpropositionen och regeringens resultatskrivelser. I detta ingår att bedöma innehållet i målen och målformuleringarna samt att analysera regeringens resultatinformation och formen för resultatredovisningen i förhållande till av riksdagen beslutade mål. Av en kartläggning som uppföljnings- och utvärderingsfunktionen vid riksdagens utredningstjänst har gjort framgår att utskottens arbete i budgetberedningen hösten 2004 med att bedöma både innehåll och form när det gäller mål och resultat kan sammanfattas på följande sätt:

- Tolv utskott hade förslag till riksdagsbeslut som rörde *innehållet i mål*.
- Sex utskott hade förslag till riksdagsbeslut som rörde *utformningen av mål*. Ytterligare tre utskott diskuterade sådana frågor i betänkandetexterna.
- Sex utskott gjorde bedömningar av *det faktiskt uppnådda resultatet* av statens insatser inom politikområdet i betänkandetexterna, varav tre lyfte fram detta i rutor.
- Fem utskott hade förslag till riksdagsbeslut som rörde *utformningen av regeringens resultatredovisning till riksdagen* och ytterligare fem utskott gjorde bedömningar av resultatredovisningarna i betänkandetexterna.

Som exempel på utskott som delvis har förändrat sitt arbetssätt kring dessa frågor kan trafikutskottet och bostadsutskottet nämnas. Vid trafikutskottets budgetberedning har särskilda föredragningar av mål- och resultatfrågor gjorts, bl.a. med hjälp av riksdagens utredningstjänst. Den tidigare traditionella behandlingen av olika frågor inom utgiftsområdet sorterades upp på olika politikområden. Detta resulterade i en ny uppläggning av budgetbetänkandet där varje politikområde inletts med samlad behandling av mål- och resultatfrågor. Riksdagen kan därmed sägas tydligare ha tagit ställning till regeringens resultatredovisning och lämnat en rad synpunkter på hur mål- och resultatredovisningen kan vidareutvecklas.

Tematisk uppföljning och utvärdering

Utskotten bedriver även mer tematisk och projektinriktad uppföljning och utvärdering. Sådana större insatser görs vanligen som en del i utskottets kunskapsuppbyggnad inför behandlingen av ett ärende. Kommitténs genomgång

visar att uppföljningsprojekten hittills har genomförts internt inom riksdagsförvaltningen (utskottskansliet eller utredningstjänsten) eller med hjälp av externa konsulter (framför allt forskare). Under de senaste åren har flera uppföljnings- och utvärderingsinsatser gjorts. Resultaten av utskottens projekt dokumenteras ofta i betänkanden eller i serien Rapporter från riksdagen (RFR, tidigare Utredningar från riksdagen, URD). Dessa rapporter finns i allmänhet tillgängliga på riksdagens webbplats. Kommittén har under sitt arbete erfårit att det inom riksdagsförvaltningen planeras att genomföras en uppföljning av utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet med särskilt fokus på de projekt som bedrivits med stöd från externa forskare, konsulter m.m. under senare år.

5.5.6 Erfarenhets- och informationsutbyte

Riksdagens handlingsplan

Ett återkommande erfarenhetsutbyte bör ske inom ramen för ordförandekonferensens verksamhet. Där kan samråd äga rum om behovet av utskottsövergripande uppföljningar och utvärderingar. Informationsutbytet bör kunna resultera i att större krav kan komma att ställas på utskottens uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter. Utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet kommer också att vara en återkommande fråga för kanslichefsmöten.

Utvecklingen efter riksdagens beslut

Ett visst utbyte av erfarenheter och information mellan utskotten har skett, dels på politisk nivå inom ramen för ordförandekonferensen, dels på tjänstemannanivå inom ramen för kanslichefsmöten och till viss del även på t.ex. seminarier för utskottskanslierna.

5.5.7 Ökad systematik i resultatinformationen

Riksdagens handlingsplan

Ökad systematik i resultatinformationen bör tillämpas även i andra propositioner än budgetpropositionen. Mer enhetlig utformning av utskottsbetänkanden bör övervägas. Uppföljnings- och utvärderingsinformation bör i tillämpliga fall vara en obligatorisk del av ett utskottsbetänkande. Formerna för en fördjupad samverkan i resultatdialogen mellan utskotten och Regeringskansliet bör utvecklas ytterligare. Tydliga krav bör ställas från riksdagens sida om resultatredovisningens form och innehåll.

Utvecklingen efter riksdagens beslut

När det gäller utformningen av utskottsbetänkandena har olika åtgärder vidtagits för att göra den mer enhetlig.

Den formella dialogen mellan regeringen och riksdagen om mål- och resultatfrågor sker sedan flera år huvudsakligen inom ramen för regeringens budgetproposition och utskottens budgetbetänkanden. Formerna för dialogen och dess inriktning och resultat varierar mellan olika politikområden och utskott. När det gäller kraven från riksdagens sida angående resultatredovisningens form och innehåll i budgetpropositionen har bl.a. finansutskottet i ett flertal betänkanden under senare år tagit upp och betonat denna fråga. Även andra utskott har i varierande utsträckning framfört tydliga krav på bättre resultatinformation i sina budgetbetänkanden.

För att förbättra förutsättningarna för att göra uppföljning och utvärdering till en integrerad del av budgetprocessen föreslog Riksdagskommittén att regeringen varje vår skall lämna skrivelser med resultatinformation för alla utgiftsområden. År 2002 var det första året som sådana skrivelser lämnades. Av en genomgång som uppföljnings- och utvärderingsfunktionen vid riksdagens utredningstjänst gjorde för finansutskottet våren 2005 framgår att det inte är entydigt vilka av regeringens skrivelser som skall betraktas som resultatskrivelser. Genomgången visar att förhållandevis få skrivelser har lämnats till riksdagen i jämförelse med riksdagsbeslutet med anledning av Riksdagskommitténs förslag. Hittills har regeringen lämnat skrivelser som kan karaktäriseras som resultatskrivelser inom knappt en tredjedel av politikområdena. Regeringen har tidigare framfört att det var alltför optimistiskt att ha som ambition att redan år 2003 lämna resultatskrivelser för alla utgiftsområden och har i stället förordat ett successivt införande över ett antal år (prop. 2002/03:1 utg.omr. 2). Finansutskottet har framhållit att det får förutsättas att Regeringskansliet följer vad utskotten tar upp i sina budgetbetänkanden om fördjupad resultatredovisning på olika områden samt att man även på annat sätt genom direkta kontakter med respektive utskott kommer överens om när och med vilken inriktning resultatskrivelser skall lämnas (bet. 2002/03:FiU2). Som exempel kan nämnas att bostadsutskottet pekat på möjligheten att regeringen i en särskild resultatskrivelse gör en fördjupad redovisning av utfallet inom delar av politikområdet (bet. 2004/05:BoU1).

I finansutskottets betänkande Årsredovisning för staten (bet. 2004/05:FiU28) konstaterar utskottet att förhållandevis få resultatskrivelser har lämnats till riksdagen i jämförelse med Riksdagskommitténs ursprungliga önskemål om en resultatskrivelse per utgiftsområde och år. Utskottet framhåller att det skulle underlätta det fortsatta utvecklingsarbetet för mål- och resultatstyrning om regeringen tydligt angav vilka skrivelser som är att betrakta som resultatskrivelser. Vidare anges att utskottens önskemål om fördjupade resultatredovisningar borde i ökad utsträckning kunna uppfyllas genom framtagande av resultatskrivelser.

5.5.8 Stödfunktion för uppföljning och utvärdering

Riksdagens handlingsplan

En särskild stödfunktion för utskottens arbete med uppföljning och utvärdering bör inrättas. En uppgift är att anordna utbildningar och seminarier samt att ge stöd till utskottens utvärderingsarbete. Den skall förfoga över beställningskompetens och ekonomiska resurser för upphandling. Den skall tillhandahålla både ett metodologiskt och praktiskt stöd. Till funktionen kan övervägas att knyta en referensgrupp som bl.a. skall tjäna som en länk till pågående utvärderingsforskning och till det internationella arbetet inom t.ex. OECD. Riksdagens utredningstjänst kan få en förstärkt roll när det gäller att vara en resurs för utskotten i uppföljnings- och utvärderingsarbetet.

Utvecklingen efter riksdagens beslut

Uppföljnings- och utvärderingsfunktionen inledde sin verksamhet under hösten 2002. Den är placerad vid utredningstjänsten och består för närvarande av tre tjänster. Medel för att bl.a. upphandla externa utredningsresurser finns avsatta i riksdagsförvaltningens budget. Funktionens insatser har hittills till övervägande del inriktats på att vara en stödfunktion till utskotten i arbetet med uppföljning och utvärdering. Detta arbete styrs av utskottens efterfrågan av stöd. Kommittén har i sin genomgång erfarit att funktionen hittills har gett olika former på stöd till över hälften av utskotten. Stödet har avsett både utskottens tematiska uppföljning och utvärdering och den mer löpande uppföljningen.

Stödet till utskottens tematiska verksamhet har bl.a. bestått av utarbetande av förslag till utvärderingar, stöd i samband med upphandling av externa utförare samt av eget utredningsarbete. Funktionens uppgift att vara en motor i det allmänna utvecklingsarbetet består framför allt i att göra kortare utredningar och att ta fram olika underlag till bl.a. talmannen och ordförandekonferensen. Funktionen har även initierat t.ex. seminarier.

Förutom stödet från uppföljnings- och utvärderingsfunktionen har även de olika utredningssektionerna inom riksdagens utredningstjänst under de senaste åren fått en förstärkt roll när det gäller att vara en resurs för utskotten i uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Utredningstjänsten har utfört ett flertal uppföljningar på utskottens uppdrag. Utredningstjänstens resurser har förstärkts med ytterligare fyra tjänster. Dessa kan till viss del användas som en resurs för utskotten i uppföljnings- och utvärderingsarbetet.

5.5.9 Utbildningsinsatser

Riksdagens handlingsplan

Ökade utbildningsinsatser som tar sikte på att förbättra hanteringen av och inhämtande av beslutsinformation, att analysera målformuleringar och resultatredovisningar, att utarbeta rutiner för en förbättrad resultatdialog med

Regeringskansliet och ledning av den egeninitierade uppföljnings- och utvärderingsverksamheten.

Utvecklingen efter riksdagens beslut

Utbildningsinsatserna kring uppföljning och utvärdering under de senaste åren har haft begränsad omfattning. Den uppföljnings- och utvärderingsfunktion som inrättades år 2002 har inriktat sitt arbete på att genom samarbete med utskottskanslierna integrera kompetensutvecklingen i projektens genomförande. Ett par gemensamma utbildningsinsatser har dock genomförts.

5.5.10 Utskottens verksamhetsberättelser

Riksdagens handlingsplan

Högre krav bör ställas på utskottens verksamhetsberättelser när det gäller bl.a. arbetet med uppföljning och utvärdering. Generella riktlinjer bör gälla för hur verksamhetsberättelserna utformas. Verksamhetsberättelserna bör göras tillgängliga i Rixlex och publiceras. Det bör vara obligatoriskt att utskotten avger verksamhetsberättelse efter avslutat verksamhetsår.

Utvecklingen efter riksdagens beslut

Riktlinjer och mall för verksamhetsberättelsernas utformning har tagits fram och implementerats. Alla utskott avger verksamhetsberättelser som publiceras. Insatser inom uppföljnings- och utvärderingsområdet redovisas under en särskild rubrik i verksamhetsberättelsen.

5.5.11 Ökade resurser för uppföljning och utvärdering

Riksdagens handlingsplan

För att utöka bl.a. uppföljnings- och utvärderingsarbetet bedömdes det som erforderligt att under en treårsperiod bygga upp en utgiftsram på totalt 10 miljoner kronor.

Utvecklingen efter riksdagens beslut

Hösten 2001 anförde riksdagsstyrelsen i budgetpropositionen för 2002 att den har ställt sig bakom Riksdagskommitténs förslag om en successiv ökning av utgiftsramen under tre år för att genomföra kommitténs förslag. Därefter har beslut fattats om att uppbyggandet av den beslutade utgiftsramen om 10 miljoner kronor genomförs under en femårsperiod. Sedan tidigare fanns 1 miljon kronor avsatt årligen för arbetet med uppföljning och utvärdering samt för att ge vissa möjligheter att anlita extern expertis. En arbetsgrupp under ledning av riksdagsdirektören fick i uppdrag att närmare utforma kommitténs förslag. Den s.k. genomförandegruppen kom med förslag på åtgärder som innebär ett behov av utökade resurser inom följande områden: riksdagsförvaltningens

arbete med EU-frågor, uppföljning och utvärdering, makroanalyser av oppositionspartiernas budgetförslag samt revisionsliknande utredningar.

De medel som avsatts för att genomföra Riksdagskommitténs förslag har hittills använts för att finansiera lönekostnader inom riksdagsförvaltningen, bl.a. till uppföljnings- och utvärderingsfunktionen vid utredningstjänsten, kostnader för upphandlade uppföljnings- och utvärderingsinsatser samt för att finansiera riksdagens representation i Bryssel. För 2005 har 11 miljoner kronor avsatts i riksdagsförvaltningens budget för utskottens utvärdering, EU-bevakning m.m.

5.5.12 Kommitténs överväganden

Riksdagen är en central länk i styrkedjan, både när det gäller ekonomisk styrning och regelstyrning. För att styrningen skall fungera måste riksdagen få information om resultaten. Har resurser fördelats enligt de politiska prioriteringarna och har avsedda resultat uppnåtts? Har av riksdagen beslutade lagar fått avsedda effekter? Utskottens arbete med uppföljning och utvärdering är ett sätt att få sådan resultatinformation och stärka kopplingen till beslut om lagstiftning och budget.

Riksdagskommittén kan konstatera att uppföljnings- och utvärderingsfrågor har fått ökad uppmärksamhet inom riksdagen under senare år och att antalet genomförda uppföljningar och utvärderingar har ökat. Flera utskott arbetar med löpande uppföljning inom ramen för beredningen av bl.a. budgetpropositionen och regeringens resultatskrivelser. Flera utskott genomför även större uppföljnings- och utvärderingsinsatser som en del inför utskottets behandling av ett ärende. Målet för riksdagens beslut 2001 är emellertid inte uppnått förrän uppföljning och utvärdering är en integrerad och naturlig del i *alla* utskotts ärendeberedning.

Kommittén menar att uppföljning och utvärdering inom riksdagen bör ha en framåtblickande inriktning och användas till att ge underlag för väl underbyggda ställningstaganden i utskottens beredningsarbete. Riksdagsledamöterna och utskotten bör använda uppföljning eller utvärdering som ett instrument för att bedöma vilka eventuella justeringar i budget eller lagstiftning som kan behövas. Återkopplingen till utskottens beredning av propositions- och motionsärenden behöver dock i många fall göras tydligare.

I det fortsatta utvecklingsarbetet med uppföljning och utvärdering är det viktigt att konkretisera handlingsplanen för det fortsatta arbetet med uppföljning och utvärdering så att den blir en naturlig del i det löpande utskottsarbetet. Ett sätt att stimulera den fortsatta utvecklingen av uppföljnings- och utvärderingsarbetet är att tydliggöra effekterna av att utskotten arbetar mer uppföljningsinriktat. Det kan t.ex. ske genom att riksdagsförvaltningen kartlägger hur uppföljningsresultaten används. Ett fördjupat utbyte mellan utskotten när det gäller uppföljnings- och utvärderingsfrågor bör också kunna bidra till fortsatt utveckling. Detta bör t.ex. kunna ske inom ramen för ordförandekonferensens verksamhet.

Kommittén konstaterar att flera utskott arbetar med långsiktig och tematisk verksamhetsplanering. Målet är att uppföljnings- och utvärderingsfrågor ingår som en integrerad del i verksamhetsplaneringen, både den långsiktiga för hela mandatperioden och den kortsiktiga för det kommande året. Utskottens verksamhetsplanering bör på sikt underlätta planeringen av hur riksdagens resurser för uppföljning och utvärdering kan användas på bästa möjliga sätt. För att fullfölja riksdagens handlingsplan är det enligt kommitténs bedömning därför angeläget att utskotten arbetar långsiktigt med uppföljning och utvärdering genom att t.ex. i sin verksamhetsplanering tydliggöra hur arbetet kommer in i beredningen av motioner och kommande propositioner.

Riksdagen beställer och tar emot information om resultatet av statens verksamhet. Ett centralt dokument i mål- och resultatdialogen mellan riksdagen och regeringen är utskottens budgetbetänkanden, där utskotten har möjlighet att ta ställning till de av regeringen redovisade resultaten i förhållande till av riksdagen beslutade mål och anslagna medel. Ett annat viktigt dokument är regeringens resultatskrivelser, vilka har tillkommit på Riksdagskommitténs initiativ.

I det fortsatta uppföljnings- och utvärderingsarbetet är det enligt kommitténs bedömning viktigt att alla utskott granskar den resultatinformation som regeringen lämnar i budgetpropositionen och resultatskrivelser. Regeringen måste å sin sida på ett bättre sätt leva upp till riksdagens önskemål om fördjupad resultatredovisning (se bet. 2004/05:FiU28). Detta är nödvändigt för att dialogen mellan riksdag och regering skall kunna fortsätta.

Kommittén anser avslutningsvis att det är viktigt att stödet till utskotten fortsätter att utvecklas i enlighet med den ordning som initierats till följd av riksdagens tidigare beslut. Kommittén återkommer i ett samlat sammanhang på annan plats i detta betänkande till frågor om resurser och genomförande.

6 Arbetet i riksdagens kammare

6.1 Inledning

Kammarens centrala funktion i den representativa demokratin har i olika sammanhang berörts av kommittén. Diskussionerna i kommittén har handlat om ledamöternas möjligheter att få tillfälle att debattera viktiga frågor, informera sig, väcka opinion och fatta beslut men också om hur formerna för debatterna i kammaren kan utvecklas.

Inplanering av regeringens återrapportering från Europeiska rådets möten i kammaren och kommitténs förslag om riksdagens arbete med EU-frågor har initierat en diskussion om *sammanträdesperioden för riksmötet*.

Riksdagskommittén har initierat vissa förändringar i *debattformerna*. Syftet med försöken har varit att vitalisera debatterna i kammaren. Nya debattformer som prövats är *Statsministerns frågestund* och *Allmän debattimme*. När det gäller *ärendedebatter* har prövats en annan debattordning och kortare taletid, en prioritering från utskottens sida av vilka ärenden som skall debatteras i kammaren samt fler bordläggnings- och remissdebatter. Dessutom har talmannen riktat en uppmaning till regeringen att i ökad utsträckning informera kammaren muntligt i viktiga frågor, som annars inte kommer under riksdagens prövning. På initiativ av skatteutskottet har en ny placering av debattdeltagarna prövats i kammaren under ärendedebatter. Kommittén har vidare diskuterat ett förslag om att införa *utmanardebatter* och en ändrad ordning för *interpellationsdebatternas inplacering*. Också behovet av att minska tiden för *voterings* i kammaren har tagits upp av kommittén.

I sammanhanget har också tagits upp vissa andra frågor med anknytning till kammaren (utskottens möjligheter att sammanträda under plenum) och formen för instämmanden i kammaren.

6.2 Riksmötet

6.2.1 Bakgrund

Riksdagens sammanträdesperiod har över tid förändrats i takt med samhällsutvecklingen. Medlemskapet i Europeiska unionen aktualiserar frågan om att göra vissa förändringar av kammarens sammanträdesplan i första hand i syfte att skapa utrymme för arbetet med EU-frågor såväl i utskott som i kammare. För utskotten handlar det om att följa EU-frågorna även under uppehåll i kammarens sammanträden. För kammaren handlar det främst om att bereda tillfälle i kammaren för återrapportering från de möten i Europeiska rådet som ligger i juni och december.

6.2.2 Historik³¹

Riksdagen har sammanträtt årligen sedan 1866 års riksdagsordning. Enligt den tidigare riksdagsordningen från 1810 skulle lagtima riksmöte hållas vart femte år, något som 1844 minskades till vart tredje år. Genom förändringen till årliga sammanträden fick riksdagen en möjlighet att mer kontinuerligt följa och ingripa i den politiska beslutsprocessen, något som bidrog till framväxten av det parlamentariska styrelseskick som vi nu känner.

Till en början samlades lagtima riksdag i mitten av januari och avslutade i regel sammanträdesperioden inom fyra månader. Mellan lagtima riksdagar kunde konungen sammankalla urtima riksdag. Efter sekelskiftet 1900 förlängdes sammanträdestiden. Sedan andra världskriget har riksdagen, med undantag av år 1947, sammanträtt även på hösten.

År 1949 genomfördes en grundlagsändring som innebar att riksdagen, om så behövdes, skulle kunna sammanträda praktiskt taget på vilken dag som helst. Begreppen lagtima och urtima riksdag utmönstrades. Riksdagen skulle sammanträda till en vårsession varje år den 10 januari. Vårsessionen skulle vara avslutad senast den 31 maj men kunna pågå till den 15 juni om riksdagen så beslutade. Talmännen kunde även kalla riksdagen till en höstsession efter den 15 oktober. Riksdagen skulle vara avslutad den 31 december. Regeringen eller en minoritet av någon av kamrarnas ledamöter kunde, under tid då session inte pågick, kalla riksdagen till extra session. Regeringen kunde även kalla riksdagen tidigare än den 10 januari och/eller förlänga höstsessionen.

1974 återinfördes begreppen lagtima och urtima riksmöte i riksdagsordningen. Då fick riksdagen en sammanhängande arbetsperiod med ett lagtima riksmöte som inleddes på hösten och avslutades senast i juni. Mellan lagtima riksmöten kunde urtima riksmöte kallas in. Urtima riksmöte inkallades vid ett tillfälle, nämligen i augusti 1980.³²

År 1976 förlängdes sammanträdesperioden med omkring två veckor genom att riksdagen under icke-valår skulle samlas första tisdagen i oktober i stället för den 15 oktober. Syftet med ändringen var bl.a. att bereda utrymme för två plenifria veckor under arbetsåret (v. 9 och v. 44). Från och med år 1992 gällde vidare att riksmöte kunde pågå till den 15 juni utan att det fordrades ”synnerliga skäl” för att gå in i juni månad.

6.2.3 Riksdagsutredningen

År 1994 beslutades, efter förslag från Riksdagsutredningen, om större förändringar av bestämmelserna om riksmöte. Riksdagsutredningen föreslog att ett riksmöte pågår till dess nästa riksmöte börjar. Något behov av urtima riksmöte förelåg då inte längre, och de gamla termerna ”lagtima” och ”urtima” kun-

³¹ Avsnittet bygger huvudsakligen på Riksdagsutredningen 1993:81 f., Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils, reviderad av Isberg, Magnus & Regner, Göran [2003] *Vår författning*, trettonde upplagan, Norstedts juridik, s 90 f., samt Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt [2004] *Sveriges författning*, 19:e uppl., Studentlitteratur, s. 48 f.

³² Regeringen förordnade om urtima riksmöte för att behandla förslag om höjning av mervärdesskatten och ett antal punktskatter.

de slopas. Syftet var att uppnå en större flexibilitet i arbetsplaneringen och att ge riksdagen möjlighet att anpassa riksdagsarbetet till utvecklingen.

Utredningen ville inte binda riksdagen till några definitiva tidsramar utan planeringen av kammarens sammanträden skulle ankomma på talmannen i samråd med talmanskonferensen (numera riksdagsstyrelsen). För den närmast överblickbara tiden angav utredningen dock vissa riktlinjer. Riksmötet skulle normalt under icke valår inledas i september och sommaruppehållet börja i juni. I praktiken innebar detta en avkortning av sommaruppehållet med två till tre veckor. I gengäld skulle plenifria veckor läggas in regelbundet i sammanträdesplanen och längre uppehåll göras kring jul, påsk och sommaren. Avsikten var inte att utöka den årliga faktiska tiden utan att ge riksdagen möjlighet att själv besluta om uppläggningsplanen utan att vara låst av en fast tidsram. Antalet veckor med plenum borde dock inte öka. Om så krävdes borde i stället sammanträdestiden per vecka behöva utvidgas. Utredningen framhöll att på sikt framstår regelbundna uppehåll i riksdagsarbetet som mer motiverade än ett långt sommaruppehåll.

Enligt utredningens förslag kan talmannen vidare på regeringens begäran på samma sätt som tidigare besluta avbryta kammarens sammanträden fram till nästa riksmöte om den förordnat om extra val. Talmannen kan avbryta ett sammanträdesuppehåll och kalla riksdagen till sammanträde och är skyldig att göra det om regeringen eller 115 av riksdagens ledamöter begär det.

6.2.4 Europeiska rådets möten

Enligt nuvarande fördrag (art. 4) skall Europeiska rådet sammanträda minst två gånger per år. Därutöver har i praktiken två informella möten ägt rum varje år (oktober/november, mars/april). Riksdagskommittén ansåg att regeringen (statsministern) i kammaren alltid bör lämna information i nära anslutning till möten i Europeiska rådet (förs. 2000/01:RS1, s. 138). Så har också kommit att ske i praktiken då det varit praktiskt genomförbart.

Uppgifter har sammanställts om Europeiska rådets (topp-)möten vid jul och midsommar under Sveriges medlemskap i EU 1995–2004. Dessa uppgifter redovisas i tabell 6.1 nedan. Därtill redovisas uppgifter om riksdagens sista kammarsammanträde före jul- respektive sommaruppehållet under samma tidsperiod. Med * markeras de tillfällen då riksdagen haft möjlighet att få en återrapportering i kammaren efter Europeiska rådets möten. Som framgår av redovisningen har det varit lättare att få till stånd en återrapportering i samband med toppmötena kring jul. Riksdagen har då regelmässigt sammanträtt även efter Europeiska rådets möte.

Tabell 6.1 Europeiska rådets möten i juni och december och riksdagens sista kammarsammanträde 1995–2004

| Europeiska rådets möte | Riksdagens sista kammarsammanträde |
|--------------------------------------|------------------------------------|
| Cannes 26–27 juni 1995 | 15 juni 1995 |
| * Madrid 15–16 december 1995 | 19 december 1995 |
| Florens 21–22 juni 1996 | 12 juni 1996* |
| * Dublin 13–14 december 1996 | 20 december 1996 |
| Amsterdam 16–17 juni 1997 | 12 juni 1997 |
| * Luxemburg 12–13 december 1997 | 18 december 1997 |
| Cardiff 15–16 juni 1998 | 10 juni 1998 |
| * Wien 11–12 december 1998 | 18 december 1998 |
| * Köln 3–4 juni 1999 | 16 juni 1999 |
| * Helsingfors 10–11 december 1999 | 20 december 1999 |
| Santa Maria da Feira 19–20 juni 2000 | 15 juni 2000 |
| * Nice 7–10 december 2000 | 15 december 2000 |
| Göteborg 15–16 juni 2001 | 14 juni 2001 |
| Laeken 14–15 december 2001 | 14 december 2001 |
| Sevilla 21–22 juni 2002 | 14 juni 2002 |
| * Köpenhamn 12–13 december 2002 | 20 december 2002 |
| Thessaloniki 20–21 juni 2003 | 13 juni 2003 |
| * Bryssel 12–13 december 2003 | 18 december 2003 |
| * Bryssel 17–18 juni 2004 | 19 juni 2004 |
| * Bryssel 16–17 december 2004 | 18 december 2004 |
| * Bryssel 16–17 juni 2005 | 18 juni 2005 |

Kommentar: * Ett sammanträde med justering av protokoll etc. hölls den 13 juni 1996. Ett sammanträde med justering av protokoll och val av extra suppleant i försvarskommittén etc. hölls den 19 juni 1996. Ett sammanträde med anmälan om återtagande av plats i riksdagen m.m. och justering av protokoll etc. hölls den 10 juli 1996. Ett sammanträde med meddelande om debatten fredagen den 12 juli etc. hölls den 11 juli 1996. Ett sammanträde med debatt och beslut angående finansutskottets betänkande 1995/96:FiU15 En ekonomisk politik för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000 m.m. (prop. 1995/96:207 och prop. 1995/96:222) hölls den 12 juli 1996.

Enligt förslaget till det nya fördraget (art. I-20) skall Europeiska rådet sammanträda var tredje månad. Ingenting sägs om när mötena skall ligga. Europeiska rådet får med det nya fördraget status av institution.

6.2.5 Kommitténs överväganden

Riksdagsstyrelsen överlägger enligt 1 kap. 5 § RO om planeringen av riksdagsarbetet och enligt 2 kap. 6 § RO beslutar talmannen efter samråd med riksdagsstyrelsen om de uppehåll i kammarens arbete som är en vecka eller längre under pågående riksmöte. Ramarna för kammarens sammanträden – plenifria veckor och sammanträdesdagar – läggs fast i en preliminär sammanträdesplan som föreläggs riksdagsstyrelsen. I praktiken sker en planering av de yttre ramarna, dvs. när riksmötet börjar och vilka längre uppehåll som görs under riksmötet, för hela mandatperioden. Detta i syfte att underlätta för ledamöternas och partiernas planering. Inget hinder möter en inplanering av ett eller flera sammanträden/sammanträdesperioder under t.ex. det nuvarande sommaruppehållet. Talmannen kan också alltid kalla riksdagen till i förväg ej planerade sammanträden (också under uppehåll i kammarens arbete). Sammanträdesplanen är ett rörligt dokument och ändringar kan visa sig nödvändiga. Några författningsändringar krävs inte för en omläggning av sammanträdesplanen.

Som redan Riksdagsutredningen erinrade om förutsätter kommittén att utskotten sammanträder även under plenifria veckor/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. Någon förändring av kammarens sammanträdesperioder enbart av detta skäl behövs således inte. Däremot kan nyordningen innebära att riksdagen vid enstaka tillfällen skulle behöva sammanträda även under längre uppehåll, för att kammaren skall kunna fatta beslut med anledning av t.ex. ett utskottsinitiativ i en EU-fråga.

När det gäller statsministerns återrapporering från Europeiska rådets möten vill kommittén framhålla vikten av att denna återrapporering sker i kammaren och i nära anslutning till mötet. Undantagsvis kan återrapporering ske i öppet sammanträde med EU-nämnden. Sammanträdesplanen bör därför ge utrymme för en sådan återrapporering. Sammanträdesperioden fram till juluppehållet har under senare tid förlängts för att inrymma en återrapporering. Däremot har det varit mer problematiskt med att skapa utrymme i juni för en återrapporering. Detta av flera skäl. Ett är att Europeiska rådets möten ofta har ägt rum efter det att kammaren normalt redan påbörjat sitt uppehåll för sommaren. Ett annat skäl är att flera partier sedan länge har förlagt partiaktiviteter under första delen av sommaruppehållet. Det har också varit svårt att få besked i god tid om när mötena med Europeiska rådet äger rum.

Kommittén anser att utvecklingen talar för att riksdagen bör sammanträda mer kontinuerligt över året men anser i likhet med Riksdagsutredningen att antalet sammanträdesveckor i princip inte bör öka, en eventuell ökning av plenitiden skall i första hand planeras in under sammanträdesveckorna. Le-

damöterna 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. Det finns också ett starkt önskemål att även vissa dagar i veckan hålls öppna för sådana kontakter, vilket talar för att måndagar och fredagar även fortsättningsvis i görligaste mån inte bör tas i anspråk för arbetsplenum. 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. Kommittén vill erinra om att Riksdagsutredningen pekade på möjligheten att i samband med att utskotten och partigrupperna sammanträder under sommaren anordna t.ex. en frågestund, aktuell debatt och/eller information från regeringen. Kommittén vill dock inte binda riksdagen till några definitiva tidsramar eftersom det strider mot grundtanken om ett mer flexibelt riksmöte.

Däremot anser kommittén att man vid planeringen av kammarens arbete i den mån så är möjligt bör tillse att tid i kammaren finns för återrapportering från Europeiska rådets möten, både de av formell och informell karaktär. Även andra aktiviteter på EU-nivå kan behöva beaktas. Det gäller t.ex. inplanering av den EU-debatt i anslutning till kommissionens arbetsprogram som kommittén förordat på annat ställe i detta betänkande. Det kan också tillkomma andra faktorer som bör beaktas, t.ex. på grund av fördragsändringar.

Sett till tidsperioden efter 1994 års ändringar har riksdagens sommaruppehåll normalt börjat kring den 10–15 juni. Europeiska rådets möten har mestadels legat kring den 15–22 (någon enstaka gång senare eller tidigare). Möjligheterna att få till stånd en återrapportering från Europeiska rådets möten ökar, men garanteras inte, om riksdagen sammanträder fram t.o.m. tredje veckan i juni (alternativt fram t.o.m. sista onsdagen i juni).

När det gäller förläggning av plenifria veckor bör utgångspunkten liksom hittills vara att en vecka i månaden skall vara plenifri med längre uppehåll under jul och sommar. Vid planeringen bör beaktas ledamöternas behov av både ledighet och utrymme för andra aktiviteter, t.ex. för utskottsresor, internationella engagemang, studieresor etc.

Kommittén vill betona att en senareläggning av jul- och sommaruppehåll eller inplanerade sammanträden under sommaren inte innebär en ändring av de tidsramar som gäller i dag för att avlämna propositioner. Behandlingen i kammaren under ett riksmöte av ärenden som skall träda i kraft den 1 juli bör normalt vara avverkad i slutet av maj månad.

6.3 Riksdagens debattformer

6.3.1 Inledning

Yttrandefriheten vid kammardebatterna har historiskt sett varit nästan helt oinskränkt i den svenska riksdagen. De debattregler och debattbegränsningar som tillämpas i praktiken i kammaren bygger sedan länge på frivilliga över-

enskommelser mellan partigrupperna eller på beslut av talmannen efter samråd med gruppledarna. Mer sällan har riksdagsordningens bestämmelser ändrats. I Grundlagberedningens motiv till förslaget om nuvarande riksdagsordning framhålls att det i första hand bör ankomma på partigrupperna att i samråd med talmannen på frivillig väg komma överens om debatterna. En styrning av riksdagsdebatterna kan enligt Grundlagberedningen mången gång vara till gagn för meningsutbytet och de syften som bär upp principen om yttrandefrihet under kammardebatterna.

Diskussionen om riksdagens debattformer är inte ny, den har pågått i stort sett under hela enkammarriksdagen. Utvecklingen under enkammarriksdagen har gått mot kortare anföranden och repliker, förändrade former för interpellations- och frågedebatterna och introduktion av nya debattformer. Detta har ofta gjorts i syfte att stärka riksdagens ställning som centralt politiskt debattforum och/eller att få till stånd mer omväxlande och intressanta debatter.

Debatterna i kammaren är ett led i utförandet av riksdagens grundläggande uppgifter. Debattregler och debattformer måste därför sättas in i det större sammanhang som handlar om riksdagens uppgifter och arbetsformer. Förändrade förutsättningar för detta arbete får återverkningar också i kammaren.

Kammardebatterna fyller flera syften: att öppet redovisa riksdagens beslut och ledamöternas ställningstaganden, att debattera både aktuella sakfrågor, den långsiktiga politiken och politikens idéer, att vara ett nationellt politiskt debattforum, att kontrollera regeringen och att bereda utrymme för partierna och ledamöter att väcka och diskutera olika frågor. Förutsättningarna för att kunna uppnå dessa syften förändras över tiden. Det parlamentariska läget och vilka sakfrågor som diskuteras har givetvis betydelse för vilket intresse debatterna väcker men även debattformerna har betydelse. Antalet partier inverkar på debatternas struktur och uppläggning. Hur ledamöterna och partierna utnyttjar debattformerna spelar också en roll i sammanhanget. Förutsättningarna för riksdagen, partierna och ledamöterna att nå ut och väcka intresse är också beroende av massmediernas bevakning och arbetssätt, ny teknik och nya medier, informationsflödet, väljarnas intresse för och kunskap om det politiska arbetet. Under senare år har tv-sändningarna från kammaren och utskottens utfrågningar ökat markant och Internet kommit att bli ett mycket viktigt redskap för informationsspridning. Det är viktigt att riksdagen som institution följer med i utvecklingen och på ett bra sätt tillvaratar de möjligheter som nya förutsättningar kan ge. Det gäller dock inte bara i kammarens arbete.

Arbetet i riksdagens kammare styrs av regler i riksdagsordningen (RO). Under årens lopp har dessutom utbildats en praxis i anslutning till RO och vissa rutiner i praktiska frågor.

När det gäller yttranderätten i kammaren finns den grundläggande regeln i 4 kap. 4 § RO. Där föreskrivs att när ärende skall avgöras i kammaren får varje riksdagsledamot och varje statsråd yttra sig i enlighet med vad som närmare anges i riksdagsordningen. I denna finns regler om debattbegränsningar i 2 kap. 10–12 samt 14 och 15 §§.

Den av regeringsformen garanterade yttrandefriheten avser ”ärende” och den tidpunkt, när ärendet skall avgöras. Interpellationsdebatter, frågestunder och särskilt anordnade debatter liksom procedurfrågor är inte ärenden, och beträffande dem kan ytterligare debattinskränkningar ske. Såvitt avser interpellationer och frågor till statsråd finns bestämmelser härom i 6 kap. RO. Beträffande särskilt anordnade debatter i övrigt finns bestämmelser i 2 kap. 10 § tredje stycket RO. I korthet gäller följande för olika debattformer:

I *ärendedebatter* (om utskottsbetänkande eller bordläggning/remiss av propositioner m.fl. ärenden) gäller i princip inte någon tidsbegränsning för en förhandsanmäld talares första anförande, men det finns överenskommelser mellan talmannen och gruppledarna om begränsning av taletiden. Taletiden för talare som inte förhandsanmält sig får däremot enligt RO inte överstiga 4 minuter för ledamöter och 10 minuter för statsråd. Ytterligare anföranden från en ledamot eller ett statsråd får inte överstiga två minuter.

Enligt RO får talmannen efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna besluta att en debatt utan samband med annan handläggning skall äga rum vid ett sammanträde med kammaren. Talmannen bestämmer efter samrådet också om tiden för anförandena i en särskilt anordnad debatt. Till denna kategori särskilt anordnade debatter hör ett antal regelbundet återkommande debatter men även mer tillfälliga sådana. En partigrupp kan begära att en *aktuell debatt* ordnas i viss fråga. Efter samråd med gruppledarna beslutar talmannen om en sådan debatt skall äga rum. Särskilda debattregler finns för denna debatt. Talmannen eller en partigrupp kan också ta initiativ till en *särskild debatt* i en viss fråga. Även den *allmänpolitiska debatten*, *partiledardebatterna* och *utrikesdebatten* är särskilt anordnade debatter. Talmannen fastställer efter samråd med gruppledarna vilka debattregler som skall gälla vid varje tillfälle men en viss praxis har utvecklats om debattreglerna för dessa olika debatter.

För debattformerna *information från regeringen* och *allmän debattimme* har särskilda debattregler fastställts av talmannen efter samråd med gruppledarna.

Debattreglerna för *interpellationsdebatter* finns i riksdagsordningen liksom även för *frågestunderna*. I det senare fallet har dock vissa kompletteringar gjorts i form av överenskommelser.

Våren 2002 tog riksdagsförvaltningen fram en promemoria som underlag för en diskussion i gruppledarkretsen om förnyelse av riksdagens debattformer. Frågan om debattformerna har sedermera följts upp i Riksdagskommittén. Under tiden för kommitténs arbete har viss försöksverksamhet bedrivits. Försöken har avsett ärendedebatter, statsministerns frågestund och allmän debattimme. Kommittén har även diskuterat en ny form av utmanardebatt och interpellationsdebatternas inplacering. I följande avsnitt finns en redogörelse för denna försöksverksamhet och kommitténs överväganden i dessa frågor.

6.3.2 Sammanträdestiden

Som framgår av tabell 6.2 har sammanträdestiden i kammaren under enkammarriksdagen inte förändrats särskilt mycket. En påtaglig förändring kan dock noteras för riksmötet 2004/05. 730 timmar är den högsta siffran sedan 1971 och en kraftig ökning jämfört med åren närmast dessförinnan.

Tabell 6.2 Plenitid fördelat på debattformer 1971–2004/05 (timmar)

| Riksmöte | Ärendebehandling | Votering | Interpellationer | Debatter m.m. | Info från regeringen | Frågestund/muntliga frågor | Frågor | Övrigt | Totalt |
|-----------|------------------|----------|------------------|---------------|----------------------|----------------------------|--------|--------|--------|
| 1971 | | | | | | | | | 658 |
| 1981/82 | | | | | | | | | 611 |
| 1988/89 | 333 | 49 | 97 | 67 | – | – | 64 | – | 610 |
| 1989/90 | 412 | 45 | 84 | 74 | 5 | – | 68 | – | 688 |
| 1990/91 | 395 | 34 | 89 | 75 | 4 | – | 71 | – | 668 |
| 1991/92 | 248 | 24 | 98 | 82 | 7 | 3* | 98 | – | 560 |
| 1992/93 | 311 | 30 | 93 | 86 | 10,5 | 4,5* | 98 | – | 633 |
| 1993/94 | 331 | 31 | 73 | 91 | 10,5 | 4,5* | 77 | – | 618 |
| 1994/95 | 270 | 26 | 72 | 91 | 4,5 | 5,5* | 56 | – | 525 |
| 1995/96 | 223 | 21 | 93 | 74 | 6 | 23 | 21 | – | 461 |
| 1996/97 | 358 | 29 | 134 | 52 | 7 | 27 | – | 2 | 609 |
| 1997/98 | 395 | 33 | 113 | 58 | 12 | 27 | – | – | 638 |
| 1998/99 | 303 | 25 | 106 | 59 | 7 | 23 | – | – | 523 |
| 1999/2000 | 353 | 23 | 128 | 76 | 14 | 21 | – | – | 615 |
| 2000/01 | 368 | 23 | 149 | 76 | 10 | 26 | – | – | 652 |
| 2001/02 | 378 | 25 | 148 | 70 | 8 | 23 | – | – | 652 |
| 2002/03 | 307 | 21 | 118 | 72,5 | 5 | 22 | – | 4 | 550 |
| 2003/04 | 329 | 16 | 163 | 58 | 8 | 23 | – | 5 | 602 |
| 2004/05 | 344 | 16 | 241 | 87 | 11 | 24 | – | 7 | 730 |

Källa: Riksdagen i siffror och kammarkansliet. "Debatter m.m." inkluderar även allmänpolitiska debatten. "Frågor" avser skriftliga frågor med muntliga svar. * Muntliga frågor till regeringen.

Kommitténs överväganden

Ökningen av sammanträdestiden det senaste året är i huvudsak hänförlig till en ökning av tiden för interpellationsdebatter och särskilt anordnade debatter. Sett över hela enkammartiden är dock förändringarna inte lika påtagliga men kommittén anser ändå att det är viktigt att framöver följa utvecklingen särskilt vad gäller ökningen av plenitiden för interpellationsdebatter och särskilt anordnade debatter. Trots att taletiden i interpellationsdebatter har kortats betydligt och utvecklingen också har gått mot kortare taletider i särskilt anordnade debatter ökar plenitiden för dessa debattformer. Debatterna har blivit fler, 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 för att hålla plenitiden inom de ramar som kommittén tidigare förespråkade under avsnittet om riksmötet och på en sådan nivå som kan anses rimlig för både ledamöter och partier.

6.3.3 Ärendedebatter

Våren 2003 inleddes ett försök med ändrad talarordning och taletid samt ett försök med en ny placering av debatttagarna i plenisalen. Syftet med försöket var att öka intresset för kammardebatterna såväl hos ledamöterna som hos allmänheten genom att få till stånd mer koncentrerade debatter och anföranden samt en klarare information om vad debatten avser. Talmannen och gruppledarna har överenskommit att försöket skall fortsätta. För ärendedebatter enligt försöket med *ändrad talarordning* gäller att debatten kan inledas med en presentation på högst 4 minuter av förslaget från en företrädare från utskottet. Därefter följer anföranden från övriga. Taletiden för förhandsanmälda talare bör inte överstiga 8 minuter men det finns en viss flexibilitet för längre anföranden i större debatter och kortare i andra. Den *nya placeringen* innebär att ledamöter som deltar i debatten sitter samlade framför talmanspodiet. Anförandena hålls från talarstolen medan replikerna tas i interpellations-talarstolarna.

Taletiden i debatter som inte följer försöksverksamheten bör enligt den överenskommelse som gäller inte överstiga 10 minuter. Anföranden hålls från talarstolen men replikerna tas från bänken.

Försöket har löpande följts upp av talmannen och gruppledarna och även i ordförandekonferensen. Efter en trög start där endast ett mindre antal utskott deltog i försöket har nu de flesta utskott prövat modellen och många tillämpar den också i sina flesta debatter.

Kommitténs överväganden

Kommittén ser positivt på försöket men anser det nu vara för tidigt att göra modellen till norm. Detta med tanke på den kommande ommöbleringen av plenisalen som kan få betydelse för ledamöternas placering i kammaren under debatter. Kommittén utgår från att talmannen och gruppledarna träffar en överenskommelse om formen för ärendedebatter i den nya plenisalen och att man då beaktar erfarenheterna av det hittillsvarande försöket.

6.3.4 Statsministerns frågestund

Våren 2003 inleddes ett försök med en statsministerns frågestund. Reglerna för frågestunden utformades av talmannen i samråd med gruppledarna. Syftet med en statsministerns frågestund var att ge utrymme i kammaren för ett regelbundet meningsutbyte mellan statsministern och ledande företrädare för riksdagspartierna i aktuella frågor som rör regeringens arbete. Även andra ledamöter skulle i mån av tid få tillfälle att ställa frågor.

För att frågestunden skulle få den karaktär av en politiskt viktig debatt som eftersträvades ställdes kravet att partierna normalt skulle representeras av sina partiledare, i undantagsfall av vice ordförande eller gruppledare. Partigrupperna skall anmäla vilken ledamot som företräder partiet till kammarkansliet i god tid före frågestunden. Enligt reglerna skall frågor och svar i princip inte överstiga 1 minut. En partiföreträdare kan normalt räkna med att få ordet för minst en följdfråga eller kommentar. Normalt får statsministern det sista inlägget i ett replikskifte men talmannen kan när han finner det befogat ge frågeställaren ordet för ett avslutande inlägg om ½ minut. Övriga ledamöter som önskar få ordet kan förhandsanmäla sig till kammarkansliet eller under pågående debatt hos kammarsekreteraren. De kan normalt bara räkna med att få ordet en gång.

Försöket med statsministerns frågestund har följts upp vid ett par tillfällen och redovisats för talmannen och gruppledarna. Försöket har ansetts falla väl ut även om diskussioner uppkommit på vissa punkter. Det har rört den begränsade möjligheten för en partiföreträdare att få sista ordet i replikskiftet med statsministern. Det har också rört det förhållandet att partiledarna inte alltid kunnat närvara och att anmälningarna av vilka partiföreträdare som skall delta gjorts sent.

Kommittén har i samband med uppföljningen av statsministerns frågestund även följt hur den vanliga frågestunden påverkats av försöket. Ett något minskat intresse för de vanliga frågestunderna har tidvis kunnat konstateras. Ett försök att göra dessa frågestunder mer intressanta genom att göra en tematisk indelning gjordes under hösten 2004. Några positiva effekter av en sådan modell kunde dock inte noteras.

Kommitténs överväganden

Riksdagskommittén anser att försöket med en statsministerns frågestund har varit lyckat och funnit en form som fungerar väl. Frågestunden är numera etablerad och skall därför inte längre betraktas som någon försöksverksamhet. Kommittén vill dock betona vikten av att partiledarna är närvarande vid frågestunden och att anmälningar om partiföreträdare görs i önskad tid.

Kommittén förutsätter att statsministerns frågestund och den vanliga frågestunden följs upp löpande av talmannen och gruppledarna.

6.3.5 Allmän debattimme

Idén att anordna regelbundna allmänna debattstunder i kammaren väcktes i Riksdagskommittén i augusti 2004. Därefter har formerna för en sådan debatt diskuterats i gruppledarkretsen. Talmannen och gruppledarna ansåg att innan något beslut togs i frågan borde viss försöksverksamhet bedrivas och att reglerna för debattimmen borde medge möjlighet till olika upplägg under försöksperioden. Talmannen förutsattes att i samråd med gruppledarna följa upp debattimmen och bestämma inriktningen på kommande försök.

Under våren 2005 har fyra allmänna debattimmar anordnats och under hösten 2005 tre. Debattimmen har lagts in på onsdagar kl. 9 företrädesvis efter en votering. Inför hösten 2005 gjordes vissa ändringar i debattreglerna. Något beslut om fortsättning av försöket har inte tagits.

Syftet med försöket har varit att skapa ett forum där ledamöter kan tala i aktuella frågor eller rikta uppmärksamhet på viss fråga. Det skulle också kunna vara ett tillfälle för ledamöterna att återrapportera från olika utskottsresor, delegationsresor och andra internationella kontakter.

Upplägget av varje debattimme har utgått från de föransmälningar till debattimmen som kommit in från ledamöterna. En ledamot kan anmäla sig tidigast en vecka före debattimmen med angivande av vilket ämne han/hon vill ta upp. Anmälningarna publiceras löpande på intranätet i syfte att uppmärksamma andra ledamöter på vilka frågor som kan tänkas komma upp. Anmälningstiden utgår kl. 14 (tidigare kl. 10) dagen före debattimmen, därefter upprättas en preliminär talarordning som publiceras på talarlistan. Försöket har utgått från att sittande talman har stor frihet vid upprättande av den preliminära talarlistan och att styra debatten. Talmannen har förutsatts att därvid både beakta frågans natur och se till att ordet fördelas mellan ledamöterna så rättvist som möjligt. Fri replikrätt råder. Varken föransmällda eller efteransmällda talare eller den som begär replik har kunnat räkna med att få ordet. Tiden för ett anförande var till en början 4 minuter men ändrades till 3 hösten 2005.

Tanken från början var att man skulle kunna avhandla 2–3 olika frågor (när flera anmält sig till samma ämne) per debattimme under ca 20 minuter vardera (inklusive repliker) men även att enstaka frågor skulle kunna tas upp. För hösten 2005 bestämdes dock att talmannen skulle tillämpa något annorlunda principer för talarordningen än tidigare i syfte att undvika vissa problem som påtalats av gruppledarna, t.ex. att flera talare från samma parti har fått ordet i en fråga eller att ledamöter som anmält sig tidigt och flera gånger till debattimmen trots detta inte har fått ordet.

Den allmänna debattimmen har fått ett blandat mottagande bland ledamöter, gruppledare och talmän. Av detta skäl ändrades reglerna hösten 2005 i samband med att talmannen och gruppledarna kom överens om att försöket skulle fortsätta.

Kommitténs överväganden

Det är enligt kommitténs mening för tidigt att nu ta ställning till om den allmänna debattimmen skall bli ett mer permanent inslag i kammarens arbete. Kommittén förutsätter att det pågående försöket utvärderas av talmannen och gruppledarna inför nästa mandatperiod.

6.3.6 EU-debatter i kammaren

I kapitel 3.5 i detta betänkande betonar Riksdagskommittén att det finns ett stort värde av debatter om EU-frågor i kammaren, både om arbetsprogram

och om andra frågor. När det gäller kommitténs överväganden om en årlig debatt om kommissionens arbetsprogram och andra kammardebatter i EU-frågor hänvisas till nämnda avsnitt.

6.3.7 Vissa andra debattformer

Riksdagskommittén har också fört diskussioner om att införa en form av s.k. *utmanardebatter* och frågan om *interpellationsdebatternas inplacering*.

När det gäller utmanardebatter har kommittén diskuterat ett förslag väckt inom kommittén att införa en möjlighet för en ledamot att ställa en fråga riktad till en partiledare eller annan företrädare för partigrupp som inte är i regeringsställning och på så sätt få till stånd en form av utmanardebatt i kammaren. Kommittén har dock stannat för att nu inte aktualisera en sådan debattform.

Frågan om interpellationsdebatternas inplacering har diskuterats i kommittén med anledning av att den ordning som tillämpats under de senaste åren för schemaläggning av interpellationsdebatterna har visat sig ha vissa nackdelar för ledamöterna. Ordningen tillkom i syfte att reducera andelen försenade svar på interpellationer. Den innebär att en interpellant var tvungen att vara beredd att ta interpellationsdebatten vid vilket som helst av de tillfällen för sådana debatter som var schemalagda under de närmaste fjorton dagarna efter det att interpellationen ingavs. I de fall ledamöterna fått tvingande förhinder har de fått dra tillbaka sina interpellationer för att eventuellt ställa dem på nytt eller omforma dem till skriftliga frågor. Hanteringen har av ledamöterna betraktats som byråkratisk. Den har dock haft den fördelen gentemot Regeringskansliet att förseningar i besvarandet av interpellationerna inte i något fall har kunnat hävdas bero på interpellanten utan ansvaret för försenade svar har kunnat läggas på ministrarna. Andelen försenade svar minskade också avsevärt med denna hantering.

Kommitténs överväganden

Riksdagskommittén vill erinra om att interpellationsinstitutet är en del av riksdagens grundlagsenliga kontrollmakt. Inlämnandet av en interpellation innebär ett utnyttjande av ett kontrollmedel och interpellationens fortsatta hantering är av intresse inte enbart för interpellanten och ministern. Samtliga ledamöter har rätt att delta i interpellationsdebatterna. Regeln att en interpellation skall besvaras inom två veckor har tillkommit inte bara, eller ens främst, för att tillgodose interpellantens intressen, utan för att det ansetts vara ett allmänt samhällsintresse att interpellationerna kan besvaras och debatteras när frågeställningarna fortfarande är aktuella. Inte sällan händer det att en och samma händelse ger upphov till ett flertal interpellationer som av statsrådet bedöms böra besvaras i ett sammanhang. Det är då olyckligt om besvarandet av samtliga fördröjs till följd av att en av interpellanterna inte kan frigöra sig vid något av de debatttillfällen som ligger inom tvåveckorsperioden.

Riksdagskommittén anser 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. Kommittén har dock ansett att den ordning som tillämpats under senare år varit till sådan nackdel för interpellanterna att en annan ordning borde tillämpas. Den hantering som kommittén ställt sig bakom och som tillämpats fr.o.m. riksmötet 2004/05 innebär att statsrådet som hittills meddelar när inom tvåveckorsperioden interpellationen kan besvaras. Kammarkansliet tillser att interpellanten omedelbart underrättas om förslaget till debattdag. Om inte interpellanten inom en kort frist (en eller två dagar) gjort invändningar mot förslaget fastställs tidpunkten för debatten. Skulle talmannen finna att interpellantens invändningar är av det slaget att en annan tidpunkt bör sökas får kammarkansliet i uppgift att finna en alternativ debattdag. I annat fall beslutar talmannen att debatten, trots invändningarna, skall äga rum vid det tillfälle som föreslagits av ministern. Denna ordning följer av tilläggsbestämmelsen 6.1.2 RO att talmannen efter samråd med statsrådet och interpellanten bestämmer vid vilket sammanträde svaret skall lämnas. Kommittén vill i sammanhanget erinra om möjligheten för talmannen att vid förhinder för interpellanten medge att annan ledamot tar svaret. Möjligheten bör dock tillämpas restriktivt.

Riksdagskommittén förutsätter att den nya ordningen löpande följs upp av talmannen och gruppledarna.

6.4 Voteringar och övriga frågor

6.4.1 Voteringar

Riksdagskommittén har i samband med övriga frågor som rör kammardebatter också diskuterat voteringarna i kammaren.

Tidigare gällde att kammaren fattade beslut i varje ärende sedan det slutdebatterats. År 1983 infördes en ordning med samlade voteringar som innebar att voteringen skedde först efter att debatten avslutats i ett antal på förhand angivna ärenden. Våren 1999 inleddes det försök med fasta voteringstider som numera har blivit etablerad praxis. Votering äger normalt rum på onsdagar kl. 16.00 samt torsdagar kl. 12.00 och 17.00. Eventuella återstående ärenden som slutdebatterats avgörs normalt på onsdagen påföljande vecka, ofta vid plenums början kl. 9.00. Inför uppehåll i kammarens arbete brukar votering efter debattens slut tillämpas liksom i vissa ärenden av särskild vikt.

Bestämmelser om formerna för ärendenas avgörande finns i 5 kap. RO. Ett ärende avgörs med acklamation eller, om en ledamot yrkar det, genom omröstning (votering). Om det för beslut krävs annat än enkel majoritet finns särskilda bestämmelser.

Under debatten om ett utskottsbetänkande får en ledamot yrka bifall till och avslag på de förslag till beslut som behandlas i betänkandet (5 kap. 3 § RO). Det vanliga är yrkanden om bifall till utskottets förslag och yrkanden

om bifall till reservationer. Även yrkanden om bifall till motioner som behandlas i betänkandet liksom yrkanden om avslag på den proposition som behandlas i ärendet kan göras. Förutom utskottets förslag till riksdagsbeslut är det de under debatten framställda yrkandena som styr vilka frågor som skall tas upp till avgörande. Det innebär exempelvis att en reservation, som det inte yrkats bifall till under debatten, inte blir föremål för direkt ställningstagande av kammaren.

För att undvika att voteringen blir alltför omfattande har sedan år 1990 partierna genom gruppledarna träffat överenskommelse om att begränsa antalet yrkanden. Om företrädare för ett parti har flera reservationer i ett betänkande bör man, enligt överenskommelsen, yrka bifall till endast en eller ett par av dessa. Ett sådant ställningstagande åtföljs ofta av en deklaration under anförandet att man ändå står bakom partiets övriga reservationer. Yrkanden på motioner bör enligt överenskommelsen i princip endast förekomma då partiet inte varit närvarande vid slutjusteringen av utskottsbetänkandet.

När ett ärende avgörs med *acklamation*, ställer talmannen proposition på varje yrkande som lagts fram under debatten och tillkännager därefter hur beslutet blivit enligt hans eller hennes uppfattning, om inte votering begärs av någon ledamot. Om votering begärs underställs kammaren en voteringsproposition för godkännande. Voteringspropositionen föredras av kammarsekretären. Voteringen sker i första hand genom *uppresning*. Om talmannen efter uppresningen tvekar om resultatet eller en ledamot begär *rösträkning* sker en ny omröstning med omröstningsapparat (eller namnupprop om den inte kan användas). Vid omröstning med omröstningsapparat liksom vid namnupprop registreras hur varje ledamot har röstat.

Vissa statistiska uppgifter

Utredningstjänsten och kammarkansliet har för kommitténs räkning tagit fram statistik över voteringar i riksdagen och hämtat in uppgifter om voteringar i i andra länder.

Antalet voteringar med rösträkning har som framgår av tabell 6.3 nedan varierat mellan drygt 500 och 1 600 under enkammarriksdagens tid, de två senaste valperioderna mellan 800 och drygt 1 200. Den tid kammaren ägnar åt votering visar, enligt tabell 6.4, att tiden minskat kraftigt under den senaste 15-årsperioden. Sedan riksmötet 1989/90 har tiden minskat från 45 timmar till ca 16 timmar.

En särskild undersökning för riksmötet 2002/03 visar att antalet ”jämna” voteringar uppgick till ca 2 %. Av riksmötets 695 huvudvoteringar var det 17 omröstningar där en reservation vann eller där det skiljde högst 5 röster mellan ja- och nejösterna.

Sedan 1985/86 har mellan 27 och 44 % av alla reservationer, de senaste åren ca 35 %, varit föremål för votering med undantag för mandatperioden 1991/92–1993/94 då andelen var betydligt högre.

Tabell 6.3 Antal voteringar med rösträkning

| År | Antal |
|-----------|-------|
| 1971 | 529 |
| 1972 | 772 |
| 1973 | 987 |
| 1974 | 685 |
| 1975/76 | 1157 |
| 1976/77 | 727 |
| 1977/78 | 927 |
| 1978/79 | 1 538 |
| 1979/80 | 1 010 |
| 1980/81 | 1 378 |
| 1981/82 | 1 664 |
| 1982/83 | 934 |
| 1983/84 | 1 015 |
| 1984/85 | 894 |
| 1985/86 | 932 |
| 1986/87 | 1 058 |
| 1987/88 | 1 285 |
| 1988/89 | 1 148 |
| 1989/90 | 1 275 |
| 1990/91 | 1 294 |
| 1991/92 | 739 |
| 1992/93 | 1 038 |
| 1993/94 | 1 055 |
| 1994/95 | 790 |
| 1995/96 | 684 |
| 1996/97 | 1 044 |
| 1997/98 | 1 232 |
| 1998/99 | 792 |
| 1999/2000 | 890 |
| 2000/01 | 843 |
| 2001/02 | 1 059 |
| 2002/03 | 835 |
| 2003/04 | 884 |
| 2004/05 | 776 |

Källa: Utredningstjänsten "Riksdagen i siffror", Kammarkansliet "Riksdagsarbetet – statistiska uppgifter".

Tabell 6.4 Årlig plenitid för voteringar

| År | Antal timmar |
|-----------|--------------|
| 1989/90 | 45 |
| 1990/91 | 34 |
| 1991/92 | 24 |
| 1992/93 | 30 |
| 1993/94 | 31 |
| 1994/95 | 26 |
| 1995/96 | 21 |
| 1996/97 | 29 |
| 1997/98 | 33 |
| 1998/99 | 25 |
| 1999/2000 | 23 |
| 2000/01 | 23 |
| 2001/02 | 25 |
| 2002/03 | 21 |
| 2003/04 | 16 |
| 2004/05 | 16 |

Källa: Kammarkansliet.

Tabell 6.5 Antal reservationer och voteringar

| År | Antal reservationer | Antal voteringar med rösträkning |
|-----------|---------------------|----------------------------------|
| 1985/86 | 2 292 | 932 |
| 1986/87 | 2 789 | 1 058 |
| 1987/88 | 3 415 | 1 285 |
| 1988/89 | 3 117 | 1 148 |
| 1989/90 | 4 436 | 1 275 |
| 1990/91 | 4 811 | 1 294 |
| 1991/92 | 1 080 | 739 |
| 1992/93 | 2 075 | 1 038 |
| 1993/94 | 2 113 | 1 055 |
| 1994/95 | 2 332 | 790 |
| 1995/96 | 1 569 | 684 |
| 1996/97 | 2 461 | 1 044 |
| 1997/98 | 3 392 | 1 232 |
| 1998/99 | 2 077 | 792 |
| 1999/2000 | 2 437 | 890 |
| 2000/01 | 2 404 | 843 |
| 2001/02 | 3 360 | 1 059 |
| 2002/03 | 2 348 | 835 |
| 2003/04 | 2 759 | 884 |
| 2004/05 | 2 818 | 776 |

Källa: Kammarkansliet.

Voteringar i andra länder

På grundval av de uppgifter som kunnat tas fram om voteringar i andra parlament kan några direkta jämförelser inte göras. Några exempel från andra länder kan dock nämnas. I Finland uppgick det sammanlagda antalet voteringar under föregående 4-åriga mandatperiod till 1 209 (varierade mellan 252 och 433 årligen) varav 831 rörde statsbudgeten. Man uppskattar att plenitiden för voteringar uppgår till i snitt 20 timmar per år. I Danmark hade man 2002/03 697 voteringar. Tidsåtgången uppskattas till endast ett fåtal timmar årligen. I Spanien (senaten) har antalet elektroniska rösträkningar uppgått till mellan 560 och 1 330 per år de senaste åren. Tidsåtgången uppskattas till mellan 4 och 11 timmar per år. I Italien (deputeradekammaren) är antalet elektroniska voteringar högt, 7361 år 2002 och 5 885 år 2003.

Av visst intresse kan vara att notera formerna för votering i Frankrike (Assemblée Nationale) och i Portugal. Normalt sker votering i Frankrike genom handuppräckning (vid tveksamhet följt av uppresning och vid fortsatt tveksamhet beslutar talmannen om elektronisk rösträkning). Elektronisk omröstning används bara efter beslut av talmannen eller på begäran av regeringen, utskott eller gruppledare eller efter beslut av talmanskonferensen inför omröstningar på viktiga förslag. Endast en partivis fördelning av rösterna redovisas. Endast i undantagsfall (när kvalificerad majoritet krävs eller vid en förtroendeomröstning) registreras ledamotens namn. Som exempel kan nämnas att man 1999/2000 hade 80 elektroniska omröstningar, varav 1 med namnregistrering och 2002/03 302 elektroniska omröstningar, varav 4 med namnregistrering. I Portugal voterar man i regel på torsdagar klockan 18.00. Voteringarna tar uppskattningsvis 20–30 minuter. Omröstning om detaljerna görs på utskotts nivå.

Kommitténs överväganden

Voteringarna i kammaren har flera viktiga funktioner. Den grundläggande är givetvis att säkerställa att beslut fattas i överensstämmelse med de formella krav på majoritet som föreligger. Andra funktioner kan vara att visa på partiskiljande frågor eller på åsiktsskillnader inom partier eller på enskilda ledamöters agerande. Enligt kommitténs mening bör man inte heller bortse från det symbolvärde voteringarna har för det parlamentariska beslutsfattandet. I dagens politiska läge är det mycket få beslut som i praktiken skulle behöva avgöras genom rösträkning. Voteringarna har naturligtvis ett samband med den politiska sammansättningen i riksdagen, varför behovet kan skifta över tiden.

Med detta sagt kan man dock enligt kommittén ifrågasätta dagens ordning i vissa avseenden. Den överenskommelse som finns om att begränsa antalet voteringar följs inte alltid. Den synes heller inte vara allmänt känd hos ledamöterna. Något klart mönster för när votering begärs finns inte heller eftersom både partier och enskilda ledamöter tillämpar olika kriterier. Informationsvärdet av voteringarna är begränsat både av detta skäl och av att votering endast sker på ett urval frågor. Partiernas ställningstaganden framgår av ut-

skottens betänkanden och av anförandena i kammaren. Det försök som pågått ett par år med ett inledningsanförande i kammaren som presenterar utskottets förslag och på vilka punkter utskottet inte är enigt syftar till att underlätta för den som följer debatten eller läser protokollet.

Riksdagskommittén kan konstatera att den tid kammaren ägnar åt voter- ingar har minskat kraftigt under den senaste 15-årsperioden – från 45 timmar till 16 timmar det senaste riksmötet. Den minskade tidsåtgången beror dels på att antalet voteringar har minskat, dels på tekniska förbättringar av voterings- systemet. Kommittén anser inte att tidsåtgången på denna nivå utgör något större problem i riksdagsarbetet som motiverar en förändring av voterings- systemet eller i gällande regler i riksdagsordningen. Det finns också en överens- kommelse mellan partierna om att nedbringa antalet voteringar. Kommittén vill i sammanhanget peka på möjligheten att avgöra ett ärende, även där yr- kande framställts i kammaren, genom acklamation och på så sätt undvika både uppresning och rösträkning. Det gäller även beslut för att fastställa kont- raproposition i förberedande votering som kan leda till lottdragning, trots att utfallet inte har något med huvudvoteringen att göra. Ett sådant förhållnings- sätt ligger helt och hållet inom ramen för nuvarande regler.

Kommittén anser att systemet med fasta voteringstider fungerar väl och att det därför i dag inte finns någon anledning till förändringar av hittillsvarande praxis. Kommittén lägger inte något förslag i frågan. Det ankommer på de särskilda företrädarna för partigrupperna i riksdagen (gruppledarna) att träffa överenskommelse om rekommendationer till partigrupperna och ledamöterna om begränsningar av voteringarna.

6.4.2 Instämmanden

Enligt 2.15.2 RO får en ledamot under överläggningen i en fråga, oberoende av talarordningen, instämma med föregående talare utan att ange skäl. Sådana instämmanden noteras i protokollet med angivande av ledamotens namn. Det gäller även när instämmanden görs av ett stort antal ledamöter eller av hel partigrupp (massinstämmanden). I samband med att nytt system för tekniken i kammaren togs i anspråk under föregående mandatperiod installerades en möjlighet att registrera instämmandena direkt i kammarsystemet. Syftet var att underlätta för protokollet att få med alla namn men även för talmannen att identifiera ledamöterna.

Kommittén har uppmärksammat på att instämmanden i form av att en hel partigrupp instämmer med en egen talare synes ha blivit något vanligare på senare tid.

Kommitténs överväganden

Förutsatt att den nya tekniken fungerar utgör massinstämmanden i dag inte något praktiskt problem. Det är här i stället en fråga om massinstämmanden inte snarare har karaktär av applåder än av att enskilda ledamöter instämmer för att t.ex. göra en särskild markering i frågan eller avstå från att göra ett eget

uttalande, vilket enligt kommitténs mening bör vara syftet med ett instämmande. Kommittén vill i sammanhanget erinra om att även applåder noteras i protokollet, dock utan angivande av namn. Något behov finns inte i dag av att ändra lagstiftningen om instämmanden utan det ankommer på partigrupperna i riksdagen att genom frivilliga överenskommelser begränsa förekomsten av massinstämmanden.

6.4.3 Utskottssammanträde under plenum

Enligt 4.12.2 RO får ett utskott sammanträda samtidigt med kammaren endast om överläggningen i kammaren avser annat än ett ärendes avgörande eller ett val och utskottet i förväg har medgett det genom ett enhälligt beslut.

Kommittén har uppmärksammats på att det blivit svårare för utskotten att hitta tid för utfrågningar under tid då kammaren inte sammanträder eftersom mer kammartid, även måndagar och fredagar, numera tas i anspråk för interpellationsdebatter och särskilda debatter. Antalet utskottsutfrågningar tenderar också att öka.

Kommitténs överväganden

Riksdagskommittén anser att kravet på ett i förväg fattat enhälligt beslut för att ha utskottssammanträde under interpellationsdebatter och särskilt anordnade debatter bör tas bort. Det får anses ankomma på utskotten själva att i sin planering av sammanträden ta vederbörlig hänsyn till kammarens arbete och utskottsledamöternas deltagande i kammardebatter.

7 Riksdagens arbete för en jämställd riksdag

7.1 Inledning

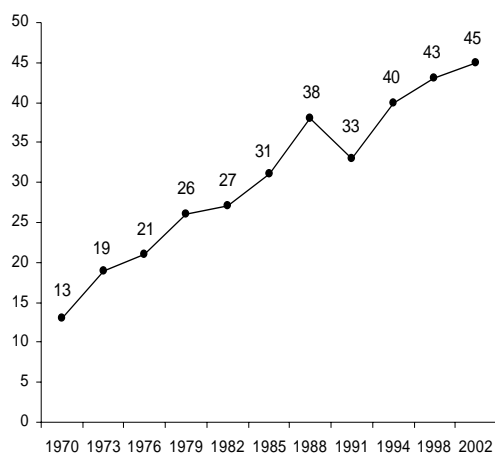
Sverige framställs ofta i ett internationellt perspektiv som ett föregångsland i fråga om jämställdheten. Det gäller även riksdagen. Sedan flera år har riksdagen tillhört världens mest jämställda parlament sett till fördelningen av mandat mellan kvinnor och män. Efter valet 2002 är 45 % av ledamöterna kvinnor. Jämställdheten i riksdagen har dock kommit att ifrågasättas ur andra aspekter än den rena mandatfördelningen.

Riksdagskommittén har därför 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.

Utvecklingen

Andelen kvinnor i riksdagen har ökat sedan 1921, då det första riksdagsvalet med allmän och lika rösträtt för män och kvinnor hölls och fem kvinnor röstades in. Någon stor ökning ägde inte rum fram till enkammarriksdagens införande. Hur andelen kvinnor har ökat sedan 1970 framgår av figur 7.1.

Figur 7.1 Andelen kvinnor i riksdagen 1970–2002 (procent)



Källa: Riksdagens informationsenhet.

Kvinnorepresentationen i riksdagen har förändrats mindre under 1990-talet än under 1970- och 80-talen. Mellan 1970 och 1979 ökade andelen kvinnor i riksdagen från 13 % till 26 % och mellan valen 1979 och 1988 med ytterliga-

re 12 procentenheter. Ökningen mellan 1988 och 1998 uppgår däremot till endast 5 procentenheter. Till och med 1988 var det dessutom fråga om en oavbruten ökning från val till val. Vid 1991 års val skedde för första gången en tillbakagång. Antalet kvinnor i riksdagen har därefter åter stigit efter valen 1994, 1998 och 2002. Efter valet 2002 uppgick andelen kvinnor till 45 %.

Också när det gäller ordinarie platser i utskotten och ordförandeposter har kvinnliga riksdagsledamöter uppnått en numerär representation som bättre återspeglar riksdagsmandaten. Före år 1991 förelåg däremot en tydlig underrepresentation av kvinnor bland de ordinarie utskottsledamöterna.

Sett till andelen kvinnliga ledamöter i utskottens presidier var det 1973 enbart justitietsutskottet som hade kvinnor i sitt presidium. Både ordförande och vice ordförande var kvinnor. År 1984 hade fyra utskott kvinnor i presidiet. För närvarande finns kvinnor i presidierna i 13 av 16 utskott, 3 av dem har helt kvinnliga presidier.

I internationella sammanhang utmärker sig, enligt Interparlamentariska unionen (IPU), de nordiska länderna med en hög kvinnorepresentation. Genomsnittet för de nordiska länderna är nästan 40 % kvinnor. Andelen kvinnor är betydligt lägre i andra delar av världen. Genomsnittet för OECD-länderna är t.ex. strax under 20 %. I världen som helhet rapporteras, enligt IPU, kvinnorepresentationen uppgå till 16 %.³³

7.2 Arbetet för en jämställd riksdag

Efter en skrivelse från Socialdemokraterna i riksdagen till riksdagsstyrelsen tillsattes i december 2003 en arbetsgrupp med tjänstemän från riksdagsförvaltningen och partikanslierna med uppdrag att bereda skrivelsen. Arbetsgruppen presenterade hösten 2004 rapporten *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 och kunskaperna på området. Det föreslås regelbundna seminarier för utskottspresidierna och återkommande intervjuer med ledamöterna. Riksdagens hemsida bör utvecklas i fråga om könsuppdelade statistiska uppgifter. Det skall finnas en professionell stödfunktion för ledamöter som anser sig utsatta för negativ behandling. Introduktionen för nya ledamöter utvecklas, och utskotten uppmuntras att ta in bemötandefrågor i sina arbetsordningar. Riksdagens utredningar bör redovisa eventuella konsekvenser för jämställdheten och en jämn könsfördelning bör eftersträvas såväl bland ledamöter som i sekretariat. Vid utskottens arbetsplanering bör hänsyn tas till ledamöternas möjligheter att förena riksdagsuppdraget med föräldraskap. Slutligen föreslås

³³ <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>. Också FN-organet UNDP har redovisat att kvinnorepresentationen är som högst i de nordiska länderna.

att den internationella kvinnodagen uppmärksammas och att ledamöterna får del av SCB:s sammanställning med könsuppdelad statistik, den s.k. lathunden om jämställdhet. Lathunden är ett hjälpmedel för att öka kunskaperna om Sverige i ett jämställdhetsperspektiv.

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. Eftersom det då var bara ett och ett halvt år kvar av mandatperioden beslutade riksdagsstyrelsen att man inledningsvis endast skulle genomföra ett mindre antal åtgärder. Riksdagsstyrelsen gav samtidigt riksdagsförvaltningen i uppdrag att återkomma med en uppföljning av handlingsprogrammet efter utgången av innevarande mandatperiod.

Handlingsprogrammet för våren 2005 fram till valet 2006 innehåller följande:

- En undersökning bland ett statistiskt urval av ledamöter för att fånga upp mera kvalitativa aspekter på riksdagsuppdraget i ett jämställdhetsperspektiv.
- Mer utvecklad könsuppdelad statistik.
- Seminarium för utskottens presidier.
- Professionellt samtalsstöd för ledamöter som upplever problem i riksdagsuppdraget.

En rapport *Jämställt? Röster från riksdagen* (Utredningar från riksdagsförvaltningen 2005/06:URF2) baserad på djupintervjuer av kvinnliga och manliga riksdagsledamöter presenterades vid ett seminarium i november 2005 för utskottspresidierna. I rapporten ger de intervjuade sin syn på maktförhållandena i riksdagen i ett jämställdhetsperspektiv. Möjligheterna att förena riksdagsuppdraget med ansvaret för hem och familj blir belysta. Rapporten försöker också fånga upp i vilken utsträckning det förekommer negativ särbehandling. 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 Riksdagskommittén mer övergripande diskuterat behovet av forskning om riksdagsuppdraget ur ett genusperspektiv och tagit vissa initiativ. Kommittén genomförde, i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, i maj 2005 ett offentligt seminarium om riksdagsuppdraget ur ett genusperspektiv. Inför seminariet hade kommittén låtit ta fram en sammanställning över befintlig forskning om riksdagen som institution från ett genusperspektiv, *Riksdagen ur ett genusperspektiv – en forskningsöversikt*, vilken presenterades vid seminariet och återfinns som bilaga till detta betänkande. 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.

Riksdagskommittén har även initierat olika studier som bl.a. avser att belysa skillnader mellan manliga och kvinnliga ledamöters arbetssituation. Resultaten av dessa studier finns redovisade i en rapport om riksdagsledamöternas arbetsvecka, vilken återfinns i bilaga 5 till kommitténs huvudbetänkande. Skillnaderna mellan kvinnor och män har visat sig vara liten; riksdagsmännen uppger sig arbeta i genomsnitt en timme mer per vecka än riksdagskvinnorna.

Flera andra exempel finns på arbetet för en ökad jämställdhet i riksdagen. Sedan 1994 har *Talmannens kvinnliga nätverk* kontinuerligt tagit upp frågor om jämställdhet. Nätverket har bl.a. arrangerat flera frukostmöten med specifikt fokus på jämställdhet och har också tagit upp frågan om belysning av jämställdhetsarbetet i riksdagens internationella utbyte. Våren 2005 bildades *Riksdagens manliga nätverk* som bl.a. arbetar för jämställdhet i arbetslivet och då främst inom riksdagen.

Under förra mandatperioden tog talmannen vidare initiativ till ett forskningsprojekt med anledning av att flera unga kvinnliga ledamöter i valet 1998 valde att inte kandidera för omval. Forskningsprojektet *Att representera folket: yrkesbana eller sidospår i karriären?* har stötts av Riksbankens Jubileumsfond och riksdagen. Forskningsprojektet kommer inom kort att avrapportera sina resultat.

Genom riksdagens särskilda forskningsstipendium för doktorander i statsvetenskap har två doktorander som i sin forskning särskilt har uppmärksammat frågeställningar om relationen mellan kvinnliga och manliga ledamöter beretts möjlighet att tjänstgöra i riksdagen under ett år.

I ovan nämnda rapport, *15 förslag för en jämställd riksdag* (Utredningar från riksdagsförvaltningen 2004/05:URF1), finns en mer ingående redovisning av vilket arbete som bedrivs i riksdagen och riksdagsförvaltningen på jämställdhetsområdet. Där föreslås också att riksdagen etablerar en kontinuerlig kontakt med forskarsamhället i fråga om den riksdagsrelevanta forskningen.

7.3 Kommitténs överväganden

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.

Riksdagskommittén ser det som naturligt att riksdagen själv tar ett ansvar för att få frågan ordentligt belyst och för att åtgärda förekommande problem. Mycket har redan gjorts i form av de rapporter, undersökningar, seminarier

och handlingsprogram som nämnts ovan. Kommittén anser att detta är ett steg i rätt riktning men bara en början på det fortsatta arbetet.

Kommittén kan med tillfredsställelse notera att Riksbankens Jubileumsfond har visat intresse för fortsatt forskning inom området. Formerna för och inriktningen på detta bör, för att garantera oberoendet i forskningen, givetvis bestämmas av Jubileumsfonden själv.

En god kunskap om olika förhållanden och problem är av stor vikt för det fortsatta arbetet med att förverkliga målet om en jämställd riksdag. Olika tillvägagångssätt och metoder bör utnyttjas för att öka insikten om hur maktstrukturerna ser ut i riksdagen, vilka yttringar de tar sig, vilka mekanismer som bidrar till rådande strukturer och hur ledamöterna ser på möjligheterna att utöva sitt uppdrag på jämställda villkor. De ovan 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 då 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 sakfrågor.

Hur riksdagen arbetar med jämställdheten har betydelse också för hur andra sektorer i samhället, och även andra länder, ägnar sig åt frågorna. Det är därför enligt kommitténs mening av största vikt att jämställdhetsarbetet i riksdagen bedrivs planmässigt och kontinuerligt. Kommittén anser 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.

På annat ställe i detta betänkande har kommittén tagit ställning till förslag som skall tydliggöra var i utskottsorganisationen ansvaret för beredningen av jämställdhetsfrågor ligger. Kommittén lägger i det sammanhanget förslag till en lagändring (avsnitt 5.2.10).

8 Övriga frågor

8.1 Forskning om riksdagen och riksdagsarbetet

Långsiktiga undersökningar om förtroendet för riksdagen och uppfattningen om riksdagens arbete har genomförts av t.ex. Valforskningsprogrammet och SCB (sedan mitten av 1950-talet), SOM-institutet i Göteborg (sedan 1986) och Medicakademien (sedan 1997). Också opinionsundersökningsföretaget Sifo och Statistiska centralbyrån genomför med regelbundenhet undersökningar om förtroendet för olika samhällsinstitutioner. Tidningen Aftonbladet mäter, i samarbete med Sifo, förtroendet för partiledarna.

Även riksdagsförvaltningen har vid några tillfällen låtit genomföra undersökningar om hur medborgare uppfattat riksdagen och riksdagens arbete. Vid två tillfällen, 2002 och 2004, har man t.ex. låtit Temo undersöka medborgarnas uppfattning om riksdagen (s.k. public image-mätning). Informationsenheten har låtit utvärdera informationsverksamheten ur olika aspekter t.ex. trycksaker, riksdagens hemsida, intranätet (Helgonät) och projektet Ungdomens riksdag. Tidningen Riksdag & Departement har också ett flertal gånger utvärderats av utomstående institut. Riksdagskommittén har också som ett led i arbetet låtit göra vissa undersökningar, vilka redovisas i bilaga 5 till detta betänkande.

Underlag av dessa slag har visat sig vara av värde för utvärderingsarbete och reformer av riksdagen och riksdagens arbetsformer. Undersökningarna utgör också ett komplement till annan information och statistik om riksdagen och riksdagsarbetet. Det är dock, särskilt i en relativt liten forskningsnation som Sverige, svårt för ett parlament att förlita sig på att oberoende opinionsföretag och forskningsinstitutioner tar ett *långsiktigt* ansvar för att undersökningar genomförs. Behovet av långa tidsserier för att kunna mäta förändringar kan göra det angeläget att en viss kontinuitet säkerställs.

Kommittén har mot denna bakgrund diskuterat om riksdagen har behov av att mer regelbundet göra egna undersökningar. Kontakter med andra länders nationella parlament visar dock att det är ovanligt att undersökningar finansieras av nationella parlament. I varken *Island*, *Finland*, *Danmark* eller *Norge* har parlamentet genomfört eller finansierat undersökningar rörande medborgarnas förtroende för eller inställning till parlamentet. I *Storbritannien* har underhuset 2002 genomfört en undersökning om medborgarnas förståelse för parlamentets arbete och funktion samt hur medborgare skaffar sig information om underhusets arbete. Undersökningen genomfördes i syfte att utvärdera den information och service som underhuset tillhandahåller allmänheten. *Israeliska* Knesset genomförde i november 2003 en undersökning i 30 nationella parlament i västerländska demokratier som visade att opinionsundersökningar beställts och finansierats av parlamenten i Israel, USA och Österrike.

Det kan enligt Riksdagskommitténs mening av flera skäl ifrågasättas om riksdagsförvaltningen bör ägna sig åt att beställa forskning och sådana regel-

bundna undersökningar om riksdagen som i nuvarande situation genomförs av oberoende forskningsinstitutioner och opinionsföretag.

Kommittén vill dock betona vikten av att forskning bedrivs om riksdagen och att riksdagen upprätthåller goda kontakter med forskarvärlden på detta område. 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 ha behov av egna undersökningar om riksdagen och riksdagsarbetet som underlag för överväganden om behov av förändringar. Värdet av sådana undersökningar har inte minst visat sig i Riksdagskommitténs arbete. Kommittén har låtit utföra ett antal undersökningar, vilka redovisas i bilaga till detta betänkande. Det kan också bli aktuellt framöver att tillse att nu gjorda undersökningar följs upp i syfte att få jämförande material med ett långt tidsperspektiv, särskilt sådant som universitet och forskare inte fullföljer. Detsamma gäller nya undersökningar som kan komma att initieras i framtiden. Riksdagsförvaltningen bör också hålla sig väl informerad om den forskning och de undersökningar om riksdagen som görs på annat håll.

8.2 Resurs- och genomförandefrågor

Kommittén har lämnat förslag om förändringar av riksdagens arbete med EU-frågor, motionsinstitutet och riksdagens utskottsorganisation. 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. En förstärkning bör i första hand inriktas på gemensamma funktioner inom beslutsprocessen. Men även andra områden, som t.ex. utskottens arbete med forsknings- och framtidsfrågor och riksdagens interparlamentariska samarbete, aktualiserar resursförstärkning. 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 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. Utredarens förslag återfinns i utredningen *Traktamente – Bilersättning – EU-resor* (Utredningar från riksdagsförvaltningen 2005/06:URF3).

Frågan om introduktionsutbildning om EU-frågor för ledamöter kommer att behandlas inom ramen för riksdagsförvaltningens valprojekt för 2006.

8.3 Kommitténs fortsatta arbete

Ett parlament som har ambitionen, som den svenska riksdagen, att vara modern och stå i medborgarnas tjänst, har ständigt behov av att låta sin verksamhet ses över och reformeras. Det yttersta syftet med allt reformarbete som gäller riksdagen kan sägas vara att förbättra förutsättningarna för riksdagen att fullgöra sina olika uppgifter. Det gäller också det arbete som Riksdagskommittén bedrivit. Arbetet har berört de flesta av riksdagens 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 har därefter fortsatt arbetet med att reformera och effektivisera riksdagsarbetet. 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. Kontinuiteten har också säkerställts genom sammansättningen av utredningarna, där gruppledarna för respektive partigrupp tagit ett stort ansvar.

I detta huvudbetänkande har kommittén föreslagit flera stora förändringar. Det gäller t.ex. formerna för riksdagens arbete med EU-frågor. Vidare föreslås vissa förändringar som syftar till att underlätta motionshanteringen. Förändringen av utskottsorganisationen är den största enskilda förändringen av utskottsorganisationen sedan enkammarriksdagens tillkomst 1971.

Kommittén anser det värdefullt att reformarbetet inom riksdagen bedrivs i kommittéform och att beredningen av viktigare frågor som hänskjuts av riksdagen till riksdagsstyrelsen också sker i kommittéform. Kommittén anser därför att kommittén inte bör avvecklas nu utan skall kunna fortsätta sitt arbete framöver när så är påkallat.

9 Författningskommentar

9.1 Riksdagsordningen

3 kap.

11 §

Motionsrätten på skrivelser och redogörelser beslutas från fall till fall. Ändringen har motiverats i avsnitt 5.3.5.

4 kap.

Tilläggsbestämmelsen 4.2.1

Antalet utskott reduceras med ett. Två utskott försvinner, lagutskottet (LU) och bostadsutskottet (BoU). Flertalet ärenden överförs till ett nytt utskott, civilutskottet (CU). Vissa ärendegrupper överförs till KU (se 4.6.1), FiU (se 4.6.2), TU (4.6.12) och NU (4.6.14). Förändringarna har motiverats i avsnitt 5.2.8 och 5.2.10.

Tilläggsbestämmelsen 4.6.1

Ärenden om länsförvaltningen och rikets administrativa indelning överförs från BoU till KU (se avsnitt 5.2.8 och 5.2.10). I övrigt görs en redaktionell ändring i paragrafen. Utgiftsområdesindelningen ändras. Från utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande överförs anslagen till länsstyrelserna m.m. till utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Tilläggsbestämmelsen 4.6.2

Ärenden om växel- och checkrätt överförs från LU till FiU (se avsnitt 5.2.8 och 5.2.10).

Tilläggsbestämmelsen 4.6.5

Det nya civilutskottets beredningsområde omfattar de största delarna av LU:s och BoU:s områden (se avsnitt 5.2.8 och 5.2.10). Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande (utom anslagen till länsstyrelserna m.m.) tillförs det nya utskottet. Till detta utgiftsområde förs också anslaget till Konsumentverket från utgiftsområde 24 Näringsliv.

Tilläggsbestämmelsen 4.6.7

Ärenden om kärnsäkerhet överförs från MJU till FöU (se avsnitt 5.2.7 och 5.2.10). Utgiftsområdesindelningen ändras. Från utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård överförs anslagen till Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftinspektion till utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

Tilläggsbestämmelsen 4.6.8

Integrationsfrågor flyttas från SfU till AU (se avsnitt 5.2.5 och 5.2.10). Utgiftsområdesindelningen ändras. Från utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar överförs anslagen till Integrationsverket, integrationsåtgärder, kommunersättning till flyktingmottagande, hemutrustningslån och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering till utgiftsområde 13 Arbetsmarknad och/eller 14 Arbetsliv.

Tilläggsbestämmelsen 4.6.12

Ärenden om transporträtt överförs från LU till TU (se avsnitt 5.2.8 och 5.2.10).

Tilläggsbestämmelsen 4.6.13

Se kommentaren till tilläggsbestämmelsen 4.6.7.

Tilläggsbestämmelsen 4.6.14

Ärenden om immaterialrätt överförs från LU till NU (se avsnitt 5.2.8 och 5.2.10). Beträffande anslaget till Konsumentverket se kommentaren till tilläggsbestämmelse 4.6.5.

Tilläggsbestämmelsen 4.6.15

AU övertar integrationsfrågorna från SfU och får det överordnade ansvaret för jämställdhetsfrågorna (se avsnitt 5.2.5 och 5.2.10). Utgiftsområdena 13 Arbetsmarknad och/eller 14 Arbetsliv ändras, se kommentaren till 4.6.8.

9 §

Ändringen av bestämmelsen har motiverats i avsnitt 5.3.7. Utskottsberedningen av ett ärende är formellt avslutad när utskottet har beslutat att lämna ett betänkande i ärendet till kammaren.

För att ingen oklarhet skall råda om att beredningen av ett ärende inte fullföljts bör utskotten vara skyldiga att anmäla till kammaren vilka dessa ärenden är.

Tilläggsbestämmelsen 4.12.2

Ändringen av bestämmelsen har motiverats i avsnitt 6.4.3.

5 kap.**10 §**

Ändringen av bestämmelsen har motiverats i avsnitt 5.3.7.

Sista meningen i första stycket av nuvarande lydelse av bestämmelsen handlar om situationen då riksdagen upplöses och ett extra val skall äga rum. Regleringen i dag på denna punkt skiljer sig från situationen vid ett ordinarie val genom att oavslutade ärenden automatiskt skjuts upp till första riksmötet efter valet. Om möjligheten att avskriva ärenden införs, bör detta förfarande även

tillämpas för återstående ärenden vid ett extra val. Skulle ett utskott anse att vissa ärenden borde få "överleva" det extra valet bör det föreslå kammaren att besluta om uppskov av dessa ärenden. Detta innebär att särregleringen för extra val kan tas bort.

10 kap.

1 §

Ändringen av bestämmelsen har motiverats i avsnitt 3.2.3. En hänvisning till regeringsformen införs. För närvarande hänvisas i 10 kap. 4 § RO till regeringsformen rörande samrådet i EU-nämnden, och här föreslås en hänvisning också rörande regeringens generella informationsskyldighet.

Informationsskyldigheten omfattar "vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen". Därmed inbegrips EU:s alla institutioner och deras olika nivåer, t.ex. Coreper, rådets arbetsgrupper och Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP).

3 §

Ändringen av bestämmelsen har motiverats i avsnitt 3.3 och 3.3.4. Rubriken på 10 kap. 3 § ändras från "Utskottens skyldighet att följa EU-arbetet" till "Utskottens arbete med EU-frågor". Därmed markeras att det inte bara handlar om att "följa" EU. Bestämmelsen att utskotten skall följa EU-arbetet kvarstår dock.

I 10 kap. 3 § andra stycket regleras saksamrådet. Termen "överlägga" för utskotten anger en annan uppgift än EU-nämndens samråd, där orden "rådgöra" och "samråda" används i den gällande regleringen.

Här läggs skyldigheten på *utskotten* att avgöra i vilka frågor som överläggningar skall ske. Beträffande EU-nämnden åligger det i dag regeringen att rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som *regeringen* bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

Kriteriet "betydelsefulla" frågor – som i dag finns för regeringens skyldighet gentemot EU-nämnden – finns inte med för utskotten; de får själva avgöra vilka frågor som överläggningarna skall avse. I praktiken torde utskotten välja för dem betydelsefulla frågor.

Ett skäl för att ansvaret bör åvila utskotten att bestämma vilka frågor som överläggningarna med regeringen skall röra är att utskotten bättre än regeringen kan bedöma till vilket utskott en viss fråga hör.

Uttrycket "frågor rörande arbetet i Europeiska unionen" är bredare än gällande 10 kap. 5 § där det sägs att regeringen "skall underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i Europeiska unionens råd". Genom att inte begränsa hanteringen till rådet markeras att utskotten inte bör utgå från rådsarbetet (och t.ex. dagordningarna för rådets möten). Också regeringens kontakter med kommissionen vid sidan av rådsarbetet kan därmed inbegripas.

Enligt EG-fördraget (artikel 207.1) skall en kommitté som består av ständiga representanter för medlemsstaternas regeringar (dvs. Coreper) ansvara för att förbereda rådets arbete. En snarlik funktion har Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) (artikel 25 EU) inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Regleringen i 10 kap. 3 § inbegriper skedena när frågorna diskuteras i dessa och andra organ, t.ex. rådets arbetsgrupper.

Överläggningarna med regeringen kan ske offentligt. Regleringen beträffande öppna utskottssammanträden i 4 kap. 13 § med tilläggbestämmelser är tillämplig.

Ett minoritetsskydd med rätt för fem ledamöter att begära överläggningar med regeringen likt det som finns i EU-nämnden återfinns i tredje stycket. Utskottet får avslå en sådan begäran om den begärda åtgärden skulle fördröja frågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma.

4 §

Denna nya bestämmelse har motiverats i avsnitt 3.2.

Hänvisningen till protokollet om de nationella parlamentens roll i EU avser det protokoll som i dag är fogat till EU- och EG-fördraget.

Alla grön- och vitböcker skall behandlas enligt denna modell. Talmannen avgör vilka övriga dokument som skall behandlas på detta sätt. Med detta täcks t.ex. meddelanden från kommissionen. Också arbetsprogram inom rådet täcks in med detta förslag. Syftet är att skapa debatt i ett tidigt skede innan förslag om förordningar och direktiv har lagts fram av kommissionen.

Talmannen åläggs att samråda med gruppledarna när det gäller urvalet av vilka dokument som skall bli föremål för denna hantering. Kammarkansliet förutsätts ha kontakter med partikanslierna och utskottskanslierna i syfte att finna en samsyn om ett visst dokument skall bli föremål för denna hantering eller ej.

Kammaren hänvisar dokumenten för granskning till utskotten. 4 kap. 1 § tillämpas, vilket innebär att ett dokument normalt skall bordläggas vid ett sammanträde med kammaren innan det remitteras.

I lagtexten anges inte att hänvisningen skall ske för *beredning*, eftersom uttrycket *beredning* kan leda tankarna till en mer detaljerad utskottsbehandling än vad som är avsikten. Motionsrätt råder ej.

Att 4 kap. 8 § är tillämplig innebär bl.a. att ett utskott kan inhämta yttranden från ett annat utskott. Bestämmelsen att ett utskott skall inhämta behövliga upplysningar från regeringen innebär att utskott åläggs att ha kontakter med regeringen om så är påkallat. Hänvisningen till 4 kap. 11 § erinrar om regeringens skyldighet att lämna upplysningar i EU-frågor.

Utskottet avger ett utlåtande. I utlåtandet redovisar utskottet vad det funnit vid sin granskning av dokumentet. Något förslag till tillkännagivande får inte finnas i ett utlåtande. Vill utskottet göra ett tillkännagivande till regeringen i den fråga som dokumentet behandlar måste det ske genom ett utskottsinitiativ i ett sedvanligt betänkande. Beslutet om utlåtandet sker med tillämpning av

reglerna i 4 kap. 15 och 16 §§ om omröstning, reservationsrätt och särskilt yttrande.

Att 4 kap. 10 §, 5 kap. 1, 3–7 och 10 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser är tillämpliga innebär att reglerna för kammarens behandling av utskotts-
betänkanden följs.

5 §

Ändringen av bestämmelsen har motiverats i avsnitt 3.3. Partigrupperna ges möjlighet att låta en ledamot som inte sitter i EU-nämnden ersätta en av partiets ledamöter eller suppleanter i nämnden. Ledamoten måste vara ledamot av det utskott vars frågor behandlas i nämnden. Om partigruppen redan har en ledamot eller suppleant i nämnden från det berörda utskottet, finns dock inte denna möjlighet.

6 §

Ändringen av bestämmelsen har motiverats i avsnitt 3.3. Det finns i gällande reglering rörande EU-nämnden dels en informationsplikt för regeringen rörande frågor som skall behandlas i ministerrådet, dels en samrådsskyldighet inför beslut. Här begränsas regeringens informationsskyldighet gentemot EU-nämnden till att blott gälla inför beslut. De beslut som omtalas i artikeln tar när det gäller ministerrådet sikte på unionens rättsakter enligt artikel I-33 i det nya fördraget: europeiska lagar, europeiska ramlagar, europeiska förordningar, europeiska beslut samt rekommendationer och yttranden. Motsvarande beslut enligt gällande fördrag inbegrips i den föreslagna lydelsen. I den utsträckning ministerrådet fattar andra typer av beslut inbegrips även de.

I och med att utskotten skall överlägga med regeringen om EU-frågor (10 kap. 3 § RO) begränsas verksamheten i EU-nämnden. Så länge som frågorna behandlas i andra forum än själva ministerrådet är utskotten ansvariga för frågorna. Det gäller således när frågorna hanteras i rådets arbetsgrupper och Coreper och motsvarande, t.ex. KUSP inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Vidare ansvarar utskotten för frågorna även om de behandlas på ministerrådsnivå men utan att beslut skall fattas.

Vidare förändras regeringens samrådsskyldighet. Enligt den gällande regleringen skall samråd ske inför ”beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och andra frågor som nämnden bestämmer”. Här föreslås att samråd skall ske inför ”besluten i rådet”. Eftersom samrådsskyldigheten blir heltäckande inom det aktuella området bortfaller behovet av minoritetsskydd.

Redan i dag sker enligt praxis samråd i EU-nämnden inför möten i Europeiska rådet, och här föreslås en reglering av detta.

Mot bakgrund av EU-nämndens nya, mer begränsade, roll kan gällande bestämmelse om informationsskyldighet för andra myndigheter än regeringen utgå. Överläggningarna sker enbart med regeringen inför beslut i ministerrådet.

7 §

Ändringen av bestämmelsen har motiverats i avsnitt 3.3.4. Med gällande reglering kan EU-nämnden ha offentliga utfrågningar i syfte att inhämta upplysningar. Den nya lydelsen innebär att alla sammanträden i EU-nämnden, inklusive samrådet, kan ske offentligt.

Reservationer

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

Britt Bohlin Olsson och Leif Jakobsson (båda s) anser:

Den politiska processen och dess procedurer bör vara tydliga. Beslut och voteringar i kammaren skall förbehållas reella beslut, inte opinionsyttringar och remissvar. Grön- och vitböcker samt övriga EU-dokument som hanteras i detta sammanhang är ju av karaktären utredningar eller preliminära förslag som kan likställas med SoU och Ds. Vi menar att det vore olyckligt om riksdagen binder sig för ståndpunkter genom uttalanden som voteras fram i kammaren. Riksdagskommitténs majoritet har ställt sig bakom skrivningar i brödtexten som gör det otydligt vad riksdagen menar med sin behandling av EU-dokument. Med den föreslagna lagtexten blir det bindande ställningstaganden.

Vi menar 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. Vi föreslår därefter att utskottets utlåtande anmäls i kammaren av talmannen, och när denna anmälan sker kan den ledamot som så önskar begära ordet.

Med ordet "anmälan" markeras, enligt vår mening, att själva arbetet med dokumentet utförs i utskottet, medan kammaren blott debatterar frågan. Minoriteten kan reservera sig till förmån för en annan skrivning i betänkandet men kan inte, och föreslås inte heller kunna, föreslå ett tillkännagivande.

Problemet som vi ser det är att Riksdagskommitténs majoritetsförslag ger möjlighet att votera om skrivningen i ett utskottsutlåtande över ett EU-dokument. En sådan votering ger ett ställningstagande som både är och kommer att uppfattas som bindande för regeringen trots att motsatsen påstås i brödtexten. Genom Riksdagskommittémajoritetens förslag till lagtext behandlas också EU-dokumenterna som ett vanligt riksdagsärende.

Regeringen kommer att bindas genom beslutet kring utskottsutlåtandet och enbart riksdagen i plenum kan upphäva ett sådant beslut.

EU:s beslutsprocess kan inte delas upp i en tidig sakbehandlingsfas och en senare realförhandlingsfas. Sakbehandling och förhandling griper ofta in i varandra, saker tillkommer och tas bort under processen. Situationer och personer vid rådsmötena påverkar hur snabbt diskussioner och idéer omvandlas till konkreta beslut. Att förhandla utifrån vissa ramar är rimligt, däremot skapar bundna mandat i alla sammanhang stora svårigheter. En minister kommer att ställas inför valet att antingen vara bromskloss i EU:s beslutsfattande, eftersom denne är bakbunden av olika riksdagsbeslut kring de EU-dokument som förhandlas, eller att bli anmäld till konstitutionsutskottet (KU) om denne inte följer riksdagens, kanske flera år tidigare, framvoterade ställningstaganden.

Sammanfattningsvis menar vi på denna punkt att hanteringen i kammaren av EU-dokumenterna borde avslutas med att kammaren lade utlåtandet till handlingarna utan ställningstagande och att lagtexten i 10 kap. 4 § RO ges följande lydelse:

4 §

På det sätt som anges i denna paragraf skall riksdagen behandla de grönböcker och vitböcker som skall tillställas riksdagen enligt protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Talmanen får efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för förslag från Europeiska gemenskapernas kommission, skall behandlas på samma sätt.

Kammaren skall med tillämpning av 4 kap. 1 och 7 §§ för granskning hänvisa ett sådant dokument till berört utskott enligt bestämmelserna i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Vid utskottets granskning av dokumentet är 4 kap. 8 § tillämplig. Utskottet skall inhämta behövliga upplysningar från regeringen.

Utskottet skall redovisa sin granskning i ett utlåtande till kammaren. Kammaren lägger utlåtandet till handlingarna utan ställningstagande.

Beträffande regeringens och andra statliga myndigheters skyldighet att lämna upplysningar i EU-frågor till utskotten finns bestämmelser i 4 kap. 11 §.

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

Britt Bohlin Olsson och Leif Jakobsson (båda s) anser:

Enligt Riksdagskommitténs majoritetsförslag skall partigrupperna ha rätt att ersätta en ledamot i nämnden med en ledamot av det utskott vars område berörs av de frågor som nämndens överläggningar med regeringen rör. Men

eftersom saksamrådet i enlighet med Riksdagskommitténs huvudlinje skall ske i fackutskotten så finns, enligt vår mening, inget behov av extra ”sakkunniga” i EU-nämnden.

Det kommer också att kräva stora insatser för planläggningen av nämndens sammanträden av såväl partigrupper som EU-nämndens kansli, vilket även i hög grad påverkar statsråden. Denna planläggning kombinerat med systemet med tillfälliga ersättare kommer sannolikt att innebära att såväl handläggnings- som sammanträdestider vid vissa tillfällen kommer att öka.

Vissa rådsdagordningar berör också flera utskotts sakområden, varför ledamöter får komma och gå allteftersom dagordningspunkterna kommer upp. Vissa dagordningspunkter på en och samma rådsdagordning berör också flera utskott, vilket medför att det inför varje sådan fråga måste avgöras vilket utskott som är huvudansvarigt. Rådsdagordningarna är också föränderliga dokument.

Ett annat problem med ett system av tillfälliga ersättare gäller delgivning- en av handlingar som innehåller uppgifter för vilka sekretess råder samt förfarande vid brådskande ärenden som kanske måste hanteras genom skriftliga samråd.

EU-nämnden bygger på att en regering kan ha ett förtroendefullt samarbete med en fast krets av utskottsledamöter. En större och i personuppsättning skiftande EU-nämnd kommer snarare att minska riksdagens inflytande via EU-nämnden. Helheten går förlorad när olika ledamöter deltar beroende på ärende, och vad en regering behöver stöd i är just övergripande helhetsbedömningar för nationens bästa.

Riksdagskommitténs majoritetsförslag om tillfälligt inhoppande ersättare i EU-nämnden motverkar kontinuitet i och sammanhållning av nämndens arbete. Det står i strid mot all vedertagen föreningspraxis och parlamentarisk praxis där ersättare och deras inträde alltid är noga definierade och förutsägbara.

Sammanfattningsvis menar vi på denna punkt att tillfälliga ersättare inte skall finnas i EU-nämnden och att ingen förändring skall göras av 10 kap. 5 § RO.

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

Helena Hillar Rosenqvist (mp) anser:

De frågor EU behandlar omfattar, i varierande grad, de flesta politiska områden. I EU-nämnden behandlas i dag alla dessa områden. Samtidigt som EU-nämndens ansvarsområde är brett är frågorna som behandlas komplexa och kräver detaljerade sakkunskaper från ledamöternas sida för att ett meningsfullt samråd skall kunna äga rum. Således faller det på sin egen orimlighet att ett organ skall behandla dem alla.

EU står i dag långt från sina medborgare. För att dessa skall få bättre insyn i och ytterst möjligheter att påverka EU-frågorna krävs en fördjupad och förstärkt parlamentarisk förankring av EU-frågorna. Detta innebär att riksdagen måste få ett större inflytande över EU-politiken. För att detta skall kunna

ske krävs att EU-nämnden läggs 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 jag att dess möten bör vara öppna. Visserligen finns det i dag en möjlighet att hålla öppna möten, men det handlar om undantag från regeln. Miljöpartiet anser att förhållandet borde vara det omvända – öppenhet skall vara regel. Detta skulle medföra ökad insyn och möjligheter till demokratisk kontroll.

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

Bo Könberg (fp) anser:

I Sverige saknas i dag en bred och öppen debatt om EU-frågorna. Inte sällan diskuteras de europeiska frågorna utifrån en snäv nationell nyttosynpunkt i stället för att diskuteras utifrån gemensamma europeiska värderingar. Möjligheten för den enskilda medborgaren att aktivt delta i Europadebatten är begränsad. Det beklagansvärt låga valdeltagandet i valen till Europaparlamentet är i mångt och mycket ett resultat av detta.

De demokratiska reformerna av EU måste fortsätta. EU-politiken måste föras närmare medborgarna, och 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. På så sätt skulle Europaparlamentarikernas roll bli mer tydlig och Europadebatten föras närmare medborgarna. I Nederländerna har i dag de holländska Europaparlamentarikerna möjlighet att delta i särskilda debatter i det egna nationella parlamentet. Erfarenheter därifrån visar att allmänhetens intresse för debatterna varit stort. Enligt Folkpartiet liberalernas uppfattning bör de svenska Europaparlamentarikerna ges möjlighet att delta i särskilt anordnade EU-debatter i den svenska riksdagen. Riksdagen bör således besluta om de ändringar som kan krävas i riksdagsordningen och i regeringsformen för att detta skall kunna förverkligas.

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

Bo Könberg (fp) och Stefan Attefall (kd) anser:

Det är viktigt att riksdagen arbetar aktivt med subsidiaritetsfrågorna även om det konstitutionella fördraget inte träder i kraft som planerat. Riksdagen bör således redan nu besluta om de ändringar av riksdagsordningen som är nödvändiga för att en subsidiaritetskontroll enligt det konstitutionella fördragets tankegångar skall kunna förverkligas. Riksdagen kan själv besluta om detta oberoende av det konstitutionella fördragets öde. En aktiv granskning av EU-förslag från subsidiarietssynpunkt stärker riksdagen. I t.ex. Danmark har parlamentet beslutat att börja arbeta med en subsidiaritetskontroll enligt protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Även den svenska riksdagen bör göra så.

Kommittén bör således föreslå riksdagen att besluta om de ändringar som krävs i riksdagsordningen för att en subsidiaritetskontroll enligt vad som här redovisats skall kunna förverkligas oberoende av det nya fördraget. Dessa beslut bör fattas redan i samband med att beslut fattas med anledning av övriga förslag i detta betänkande.

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

Britt Bohlin Olsson och Leif Jakobsson (båda s) anser:

Som det beskrivs i Riksdagskommitténs förslag är det självklart att utskottsorganisationen behöver ses över med jämna mellanrum. Det finns också flera mål med hur arbetet skall organiseras som kan få genomslag i den slutgiltiga organisationen. Exempel på sådana mål är

- logisk struktur
- effektivt utnyttjande av expertkunskaper
- jämn ärendehantering
- en politisk värdering av sakfrågornas betydelse hos allmänheten och den därmed sammanhängande organisationen.

De tre första punkterna är väl belysta av kommittén. Den senare punkten däremot saknas, trots att den bör tillmätas viss betydelse.

Förslaget att slå samman lag- och bostadsutskotten uppfyller inte de mål som anges ovan. Det finns ingen logisk koppling mellan de frågor som behandlas i nuvarande lagutskott och bostadsutskott som kan utgöra underlag för en så genomgripande åtgärd som sammanslagning. Av samma skäl finns det inga samordningsvinster att göra kring olika typer av expertkunskaper. Det skapas ingen ”kreativ” miljö som skiljer sig från den som råder när utskotten arbetar åtskilda.

Det är oklart om förslaget kan ge en jämnare ärendehantering utskotten emellan. Det som dock är helt klart är att detta förslag inte skapar det utrymme för att arbeta med EU-frågor i utskotten som vi menar är av stor vikt. Risken finns att de frågor som rent formellt måste behandlas av utskotten med färre utskott tar så mycket utrymme att EU-frågorna prioriteras ned. Vi vet också att ärendebelastningen skiftar över åren beroende på vilka politikområden som står i fokus för det parlamentariska arbetet. Här kan vi instämma i vad KU uttalade i sitt betänkande 2003: ”Målen att ärendena får en sakligt sett logisk placering och hålls samman i ämnesområden kan behöva prioriteras högre än målet att nå en volymmässigt helt jämn arbetsbelastning.”

För många är bostaden det centrala navet i livet. Genom att lyfta fram bostadsfrågan som en viktig politisk fråga genom att ha den i ett eget utskott ger man den en politisk status som inte skall underskattas. Det finns hos allmänheten heller ingen, eller en mycket svag, koppling mellan de olika verksamheter som bedrivs inom lag- och bostadsutskotten, t.ex. mellan försäkringsavtal och villkor för bostadsbyggande.

I slutskedet av kommitténs arbete har frågan om små partiers representation kommit att i efterhand motivera minskningen av antalet utskott. Skulle en sådan princip införas, att alla partier av egen kraft skall representeras i utskotten, krävs att antalet ordinarie ledamöter utökas från dagens 15–17 till 25 ledamöter, vilket i sin tur skulle kräva betydligt färre utskott än som nu majoriteten förordar. Vi anser att det är av stor vikt att partierna kan delta i utskottsarbetet, men det måste också framgent lösas genom förhandlingar mellan partierna när ett valresultat föreligger.

Kommitténs förslag som går igenom de rent tekniska förutsättningarna för en sammanslagning av lag- och bostadsutskotten svarar inte nöjaktigt på frågan *varför* detta skall göras. Att det finns negativa organisatoriska konsekvenser av den utskottsförändring som föreslås är klart, men var är vinsten? Förslaget bör inte genomföras.

Sammanfattningsvis menar vi på denna punkt att någon sammanslagning av lagutskottet och bostadsutskottet inte skall ske och att därmed antalet utskott i riksdagen förblir oförändrat. De föreslagna förändringarna i 4 kap. RO rörande lagutskottet och bostadsutskottet genomförs inte.

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

Mikael Odenberg (m) och Bo Könberg (fp) anser:

Den största fördelen med två allmänna motionstider är enligt vår uppfattning att ledamöternas och partigruppernas motionsarbete kan fördelas jämnare över riksdagsåret. Dagens totala koncentration på två av årets veckor bryts, samtidigt som rimliga möjligheter till arbetsplanering för utskotts- och kammarkanslierna bibehålls. Den av oss föreslagna ordningen ger också förutsättningar för en naturlig uppdelning av motionskrivandet på de två motionsperioderna. Det är således naturligt att tänka sig att höstens motionsperiod skulle komma att koncentreras på partiernas budgetmotioner och på budgetrelaterade frågor. Mer principiellt inriktade förslag från partigrupper, kommittéer och enskilda ledamöter skulle sannolikt i stället komma att väckas under den allmänna motionstiden i januari.

Ett genomförande av vårt förslag förutsätter en ändring av 3 kap. 10 § RO. Vi föreslår att bestämmelsen får följande lydelse:

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

10 §

Motioner får *en gång om året* väckas i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning (*allmän motionstid*).

Den allmänna motionstiden pågår, om inte riksdagen på förslag av talmannen bestämmer annat, från början av riksmöte som inleds under

Motioner får *två gånger under ett riksmöte* väckas i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning (*allmänna motionstider*).

Den *första* allmänna motionstiden pågår, om inte riksdagen på förslag av talmannen bestämmer annat, från början av riksmöte som inleds under

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

10 §

augusti, september eller oktober och så länge som motioner får lämnas med anledning av budgetpropositionen.

augusti, september eller oktober och så länge som motioner får lämnas med anledning av budgetpropositionen. *Den andra allmänna motionstiden pågår under femton dagar och börjar vid en tidpunkt i januari som riksdagen bestämmer på förslag av talmannen.*

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

Stefan Attefall (kd), Åsa Torstensson (c) och Helena Hillar Rosenqvist (mp) anser:

Enligt vår uppfattning är det en brist i riksdagens arbetsformer att partier och ledamöter inte kan väcka motioner då en fråga är aktuell eller då ett väl underbyggt och genomarbetat förslag föreligger utan bara under en begränsad tid vid riksmötets inledning. Denna ordning leder till konsekvensen att motioner inte sällan väcks därför att det löper allmän motionstid, inte därför att man vill uppmärksamma ett samhällsproblem som man anser sig ha en bra lösning på.

Vi anser därför att tiden är mogen för att riksdagen skall övergå till en ordning där motioner får väckas när som helst under året, även när kammaren inte sammanträder. Detta är för övrigt den ordning som tillämpas i våra nordiska grannländers parlament. Vi tror inte att en sådan ordning skulle medföra någon ökning av motionerna. Vi vill hänvisa till att när motionstiden för s.k. hemställningsmotioner i den finska riksdagen (som ungefär motsvarar våra motioner med förslag om tillkännagivande till regeringen) för några år sedan avskaffades och ersattes med en fri motionsrätt ledde inte detta till någon ökning av antalet motioner.

Fri motionsrätt får inte påverka följd motionsinstitutet. Därför måste det slås fast i RO att endast motioner som väcks inom den föreskrivna tiden om 15 dagar efter det att initiativet anmälades i kammaren behandlas i samband med initiativet. Institutet ”motioner med anledning av händelse av större vikt” (3 kap. 13 § RO) kan avskaffas.

Ett genomförande av förslaget med fri motionsrätt kräver ändringar i 3 kap. 10–13 §§ RO enligt följande:

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Motioner får *en gång om året* väckas i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning (*allmän motionstid*).

Den allmänna motionstiden pågår,

Motioner får *när som helst under riksmötet* väckas i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

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

11 §

Motioner med anledning av en proposition, en skrivelse, en framställning eller en redogörelse får väckas inom femton dagar från den dag då propositionen, skrivelsen, framställningen anmäldes i kammaren. Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt, får riksdagen, om den anser att det finns synnerliga skäl, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen besluta om kortare motionstid. Om det finns särskilda skäl får riksdagen på förslag av talmannen besluta att förlänga motionstiden.

Motioner med anledning av en proposition, en skrivelse, en framställning eller en redogörelse *måste, för att kunna behandlas tillsammans med propositionen, skrivelsen, framställningen eller redogörelsen*, väckas inom femton dagar från den dag då propositionen, skrivelsen, framställningen anmäldes i kammaren. Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt, får riksdagen, om den anser att det finns synnerliga skäl, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen besluta om kortare motionstid. Om det finns särskilda skäl får riksdagen på förslag av talmannen besluta att förlänga motionstiden.

12 §

Om behandlingen av en proposition, en skrivelse, en framställning eller en redogörelse har uppskjutits från en valperiod för riksdagen till nästa, får motioner med anledning av propositionen, skrivelsen, framställningen eller redogörelsen väckas inom sju dagar från början av den nya valperioden.

Om behandlingen av en proposition, en skrivelse, en framställning eller en redogörelse har uppskjutits från en valperiod för riksdagen till nästa, *måste* motioner med anledning av propositionen, skrivelsen, framställningen eller redogörelsen, *för att kunna behandlas tillsammans med propositionen, skrivelsen, framställningen eller redogörelsen*, väckas inom sju dagar från början av den nya valperioden.

13 §

Motioner med anledning av en händelse av större vikt får väckas gemensamt av minst tio ledamöter, om händelsen inte kunde förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller någon annan motionstid som anges i detta kapitel.

(Paragrafen utgår)

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

Stefan Attefall (kd) anser:

Riksdagskommittén har diskuterat om det finns behov av några institutionella förändringar för riksdagens arbete med forsknings- och framtidsfrågor. Flera alternativa organisatoriska lösningar för att få till stånd en ökad fokusering på forsknings- och framtidsfrågor i riksdagsarbetet har diskuterats. Ett alternativ som alltför snabbt avfärdats av kommittén är att skapa ett nytt organ i form av ett utskott, en delegation eller en beredning. Som argument anför kommitténs majoritet att det finns risk för att forsknings- och framtidsfrågorna marginaliseras om ett särskilt organ fick huvudansvaret för dessa frågor. Vi kristdemokrater delar inte den uppfattningen. Det är i dagens organisation som dessa frågor marginaliseras.

I Martin Brothéns studie över medborgarnas och riksdagsledamöternas bedömningar av riksdagens starka och svaga sidor hävdar också ledamöterna att ett av riksdagens problem är den bristande förmågan att förutse framtida problem innan de blir akuta. Riksdagskommittén kommer till slutsatsen att det inte skall etableras några särskilda organisatoriska lösningar för forsknings- och framtidsfrågorna. För att höja statusen på forsknings- och framtidsfrågorna i riksdagen ser Kristdemokraterna, mot bakgrund av t.ex. de organisatoriska lösningarna med parliamentary office, ett framtidsutskott i Finlands riksdag, utskottet för teknikutvärdering i Grekland samt utskottet för vetenskap och teknologi i Italien, mer positivt på möjligheterna att inrätta ett särskilt organ för forsknings- och framtidsfrågor. 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:

Centerpartiet anser att utskotten bör ha det fulla ansvaret för EU-frågorna inom sitt område. Samrådet med regeringen bör således ske i utskotten, och EU-nämnden bör läggas ned. Som en kompromiss kan jag dock acceptera kommitténs förslag. Det är emellertid av stor vikt att förslaget innebär en reell maktförskjutning till utskottens fördel.

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

Mikael Odenberg (m) och Åsa Torstensson (c) anför:

I reservation 5 Det konstitutionella fördraget anser ledamöterna Bo Könberg (fp) och Stefan Attefall (kd) att riksdagen redan nu skall besluta om de ändringar av riksdagsordningen som är nödvändiga för en subsidiaritetskontroll enligt EU:s konstitutionella fördrag. Jag vill understryka att jag delar reservationernas syn på såväl subsidiaritetsfrågan som riksdagens arbetsätt. Jag har dock ansett det svårt att förorda förändringar i riksdagsordningen som uttryckligen hänvisar till ett fördrag som ännu inte har trätt i kraft. Av det skälet har jag avstått från att ansluta mig till den ifrågavarande reservationen.

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

Lars Bäckström (v) anför:

Jag stöder kommitténs förslag i detta avsnitt. Dock menar jag att kommittén borde ha övervägt om det inte hade varit befogat att genom en namnändring för arbetsmarknadsutskottet ytterligare markera utskottets speciella ansvar på jämställdhetsområdet. Jag menar även att namnet på det föreslagna civilutskottet bör övervägas vidare bl.a. för att lyfta fram detta utskotts ansvar för bostadspolitiken. Jag vill också hålla öppet för att det i den fortsatta beredningen av kommitténs förslag kan framkomma synpunkter som gör att förslaget när det gäller avgränsningen av det föreslagna civilutskottets beredningsområde kan komma att behöva justeras.

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

Åsa Torstensson (c) anför:

Riksdagskommitténs förslag i fråga om utskottsindelningen och ärendefördelningen mellan utskott har Centerpartiets stöd. För att markera förändringen

av försvarsutskottets beredningsområde hade det dock varit naturligt att samtidigt ändra beteckningen till försvars- och räddningsutskottet (FRU).

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

Lars Bäckström (v) anför:

Riksdagskommittén har prövat om det finns behov av några institutionella förändringar för riksdagens arbete med forsknings- och framtidsfrågor. Flera alternativa organisatoriska lösningar för att få till stånd en ökad fokusering på forsknings- och framtidsfrågor i riksdagsarbetet har diskuterats. Ett alternativ är att uttryckligen ge samtliga utskott i uppdrag att inom sina respektive ansvarsområden ägna sig åt en eller flera av de nämnda frågorna. Ett annat alternativ är att överlämna frågorna till ett av de befintliga utskotten. Ett tredje alternativ är skapa ett nytt organ i form av ett utskott, en delegation eller en beredning.

Riksdagskommittén kommer till slutsatsen att det inte skall etableras några särskilda organisatoriska lösningar för forsknings- och framtidsfrågorna utan att dessa frågor i första hand är en angelägenhet för den reguljära organisationen, dvs. utskotten. Vänsterpartiet anser det angeläget att forsknings- och framtidsfrågorna tydliggörs i riksdagsarbetet. Inrättandet av ett särskilt organ skulle ha kunnat vara ett bra sätt att markera frågornas vikt. Ett nytt parlamentariskt sammansatt organ kan dock svårligen 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. Vänsterpartiet avstår därför från något yrkande i denna fråga.

6. Riksdagens debattformer (avsnitt 6.3) (s)

Britt Bohlin Olsson och Leif Jakobsson (båda s) anför:

Under senare år har riksdagen öppnats för alltfler debattformer och de har tagit alltmer av kammartiden i anspråk. Vi bejakar en utveckling där aktuella frågeställningar belyses i riksdagen och debatteras så att medborgarna kan följa partiernas agerande och ställningstagande.

I detta betänkande föreslås bl.a. att riksdagsarbetet i större utsträckning inriktas mot att följa EU-frågorna från ett tidigt stadium, öka uppföljningsverksamheten och fokusera ytterligare på framtidsfrågorna.

Sammantaget kan dessa nya eller utökade uppgifter antas ta ytterligare utskotts- och kammartid i anspråk. Vi vill därför göra vår inställning klar. Vi vill i första hand reservera kammartiden till de grundlagsfästa uppgifter som ankommer på kammaren. Ärendebatter och beslut må te sig lite omoderna för den mediala bevakningen men har en fundamental betydelse för förståelsen av riksdagens beslut i lagstiftnings-, budget- och kontrollärenden.

I det fortsatta arbetet med reformeringen av riksdagens arbetsformer, när prioriteringsdiskussioner blir nödvändiga, måste ärendebatter som leder till skarpa beslut ha högsta prioritet. I en tid när det politiska beslutsfattandet inte

är lika institutionellt tydligt som tidigare är det viktigt att riksdagen markerar vilka frågor man äger och beslutar om.

Nya eller utökade aktiviteter inom ramen för riksdagen kommer också att konkurrera tidsmässigt med ledamotens engagemang i valkretsen. Vi menar att arbetet på hemmaplan, att lyssna, vara närvarande och motivera ställningstagande blir allt viktigare när många medborgare upplever att besluten tas allt längre bort. De tidsmässiga förutsättningarna för valkretsarbetet menar vi skall ha hög prioritet även framledes.

7. Riksdagens debattformer (avsnitt 6.3) (m)

Mikael Odenberg (m) anför:

Som framgår av kommitténs betänkande är diskussionen om riksdagens debattformer inte ny, utan har pågått i stort sett under hela enkammarriksdagen. Detta är naturligt. Riksdagsarbetet är inte statiskt, utan måste fortlöpande utvecklas och förnyas. Talmannen har på ett förtjänstfullt sätt tagit ansvar för denna utveckling.

Med detta särskilda yttrande vill jag understryka vad kommittén har anfört om att ”debatterna i kammaren är ett led i utförandet av riksdagens grundläggande uppgifter. Debatter och debattregler måste därför sättas in i det större sammanhang som handlar om riksdagens uppgifter.”

Under de senaste tio åren har frivilliga överenskommelser träffats som successivt minskat tiden för förhandsanmälda inlägg i ärendebatter. Vidare har taletiden för icke förhandsanmälda inlägg i sådana debatter genom ändring i riksdagsordningen minskats med en tredjedel. Taletiderna i interpellationsdebatter har förkortats, och de muntliga frågedebatterna på tisdagar har avskaffats och ersatts med ett skriftligt frågestitut. Riksdagen har i stället infört en frågetimme på torsdagar, återkommande aktuella eller särskilda debatter som sker på begäran av partigrupper samt en försöksverksamhet med allmänna debattimmar på vissa onsdagar.

Det finns en risk med en fortsatt utveckling som innebär att taletiderna begränsas i ärende-, interpellations- och frågedebatter. Det måste vara möjligt att fullfölja ett analytiskt resonemang från riksdagens talarstol i frågor som rör riksdagens huvuduppgifter dvs. lagstiftning, finansmakt och kontroll av regeringens ämbetsutövning. Formella taleregler som är alltför snävt tilltagna riskerar att leda till en ”snuttifiering”, utan att det avsedda önskemålet uppnås. Det är nämligen min uppfattning att potentiellt trista talare inte blir spänstigare bara därför att deras taletid begränsas.

Över huvud taget finns en tendens att vi fäster för stor vikt vid yttre former. Riksdagens debatter blir inte mer spännande genom fler talarstolar i kammaren. Det brittiska underhusets frejdiga debattstil infinner sig inte heller bara därför att det införs en ”statsministerns frågestund”.

Min uppfattning är att riksdagens kontrollmakt har försvagats under senare år. Jag har ovan pekat på de åtstramade talereglerna vid interpellationsdebatter. Men också bytet från muntliga till skriftliga frågor har enligt min mening

varit negativt. Torsdagens frågestunder har inte förmått att kompensera för denna försämring. I dessa gör de hårda tidsgränserna ”snuttifieringen” utpräglad. Det är också ett problem att svarande statsråd regelmässigt får sista ordet och att statsråden, enligt min mening, i ökande utsträckning utnyttjat detta för otillbörliga efterslingar.

Jag vill därför varna för en utveckling där det införs alltför nya debattformer, som inte har ett omedelbart samband med riksdagens grundlagsfästa roll. Riksdagskommittén har – som framgår av avsnitt 6.2.11 – fört diskussioner om att införa s.k. utmanardebatter. Detta är ett utmärkt exempel på en typ av debatter som kan ha allmänt intresse men som inte har någonting med riksdagens uppgifter att göra och som därför lämpligen bör förläggas till ett lokalt föreningscentrum eller till Folkets Hus och Parker.

Slutligen får jag anmäla att jag inte fullt ut delar kommitténs entusiasm över institutet ”Statsministerns frågestund”. Jag har inte funnit anledning att reservera mig mot kommitténs skrivningar men vill här understryka att moderaterna även framgent kommer att låta sig representeras, inte nödvändigtvis av partiledaren, utan av den ledande partiföreträdare som vi själva väljer och som är på plats i riksdagen då frågestunden äger rum

BILAGA 1

Lagförslag

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen¹

dels att nuvarande 10 kap. 6 § och tilläggsbestämmelsen 4.16.6 skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 10 kap. 4 och 5 §§ och tilläggsbestämmelsen 10.4.1 skall betecknas 10 kap. 5 och 6 §§ respektive 10.5.1,

dels att nya 10 kap. 5 och 6 §§ skall ha följande lydelse,

dels att 3 kap. 11 §, 4 kap. 9 §, 5 kap. 10 §, 10 kap. 1, 3, och 7 §§ och tilläggsbestämmelserna 4.2.1, 4.6.1, 4.6.2, 4.6.5, 4.6.7, 4.6.8, 4.6.12, 4.6.13, 4.6.14, 4.6.15 och 4.12.2 samt rubriken närmast före 10 kap. 3 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf, 10 kap. 4 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Motioner med anledning av en proposition, *en skrivelse*, en framställning *eller en redogörelse* får väckas inom femton dagar från den dag då propositionen, *skrivelsen*, framställningen *eller redogörelsen* anmäldes i kammaren. Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt, får riksdagen, om den anser det finns synnerliga skäl, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen besluta om kortare motionstid. Om det finns särskilda skäl, får riksdagen på förslag av talmannen besluta att förlänga motionstiden.

Föreslagen lydelse

3 kap.

11 §

Motioner med anledning av en proposition *eller* en framställning får väckas inom femton dagar från den dag då propositionen *eller* framställningen anmäldes i kammaren. *Riksdagen får på förslag av talmannen besluta att motioner med anledning av en skrivelse eller en redogörelse får väckas inom femton dagar från den dag då skrivelsen eller redogörelsen anmäldes i kammaren.* Om en proposition eller en framställning måste behandlas skyndsamt, får riksdagen, om den anser det finns synnerliga skäl, på förslag av regeringen eller det riksdagsorgan som lämnat framställningen besluta om kortare motionstid. Om det finns särskilda skäl, får riksdagen på förslag av talmannen besluta att förlänga motionstiden.

¹ Riksdagsordningen omtryckt 2003:594.

4 kap.

4.2.1

Riksdagen skall senast på åttonde dagen efter dagen för första sammanträdet med kammaren under riksdagens valperiod tillsätta följande sexton utskott:

1. ett konstitutionsutskott (KU),
2. ett finansutskott (FiU),
3. ett skatteutskott (SkU),
4. ett justitieutskott (JuU),
5. ett *lagutskott (LU)*,
6. ett utrikesutskott (UU),
7. ett försvarsutskott (FöU),
8. ett socialförsäkringsutskott (SfU),
9. ett socialutskott (SoU),
10. ett kulturutskott (KrU),
11. ett utbildningsutskott (UbU),
12. ett trafikutskott (TU),
13. ett miljö- och jordbruksutskott (MJU),
14. ett näringsutskott (NU),
15. ett arbetsmarknadsutskott (AU)

och

16. ett *bostadsutskott (BoU)*.

Utskotten väljs i den ordning de har tagits upp ovan.

Riksdagen skall senast på åttonde dagen efter dagen för första sammanträdet med kammaren under riksdagens valperiod tillsätta följande *femton* utskott:

1. ett konstitutionsutskott (KU),
2. ett finansutskott (FiU),
3. ett skatteutskott (SkU),
4. ett justitieutskott (JuU),
5. ett *civilutskott (CU)*,
6. ett utrikesutskott (UU),
7. ett försvarsutskott (FöU),
8. ett socialförsäkringsutskott (SfU),
9. ett socialutskott (SoU),
10. ett kulturutskott (KrU),
11. ett utbildningsutskott (UbU),
12. ett trafikutskott (TU),
13. ett miljö- och jordbruksutskott (MJU),
14. ett näringsutskott (NU) *och*
15. ett arbetsmarknadsutskott (AU)

4.6.1

Konstitutionsutskottet skall bereda ärenden om

1. lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen,
2. lagstiftning om radio, television och film,
3. yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet,
4. press- och partistöd,
5. Riksrevisionen, såvitt avser val av riksrevisor, skiljande av riksrevisor från uppdraget, åtal mot riksrevisor och åtal mot ledamot av myndighetens styrelse,
6. riksdagen och riksdagens myndigheter i övrigt utom Riksbanken och Riksrevisionen,
7. den kommunala självstyrelsen samt
8. medgivande från riksdagen att väcka talan mot en riksdagsledamot eller att ingripa i en ledamots personliga frihet.

Konstitutionsutskottet skall bereda ärenden om

1. lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen,
2. lagstiftning om radio, television och film,
3. yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet,
4. press- och partistöd,
5. Riksrevisionen, såvitt avser val av riksrevisor, skiljande av riksrevisor från uppdraget, åtal mot riksrevisor och åtal mot ledamot av myndighetens styrelse,
6. riksdagen och riksdagens myndigheter i övrigt utom Riksbanken,
7. *länsförvaltningen och rikets administrativa indelning,*
8. den kommunala självstyrelsen samt
9. medgivande från riksdagen att väcka talan mot en riksdagsledamot eller att ingripa i en ledamots personliga frihet.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse bereds av konstitutionsutskottet.

Finansutskottet skall bereda ärenden om

1. penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken,
2. kredit- och fondväsendet,
3. det affärsmässiga försäkringsväsendet,
4. Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,
5. den kommunala ekonomin,
6. statliga arbetsgivarfrågor, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering,
7. statens egendom och upphandling i allmänhet,
8. förvaltningsekonomiska frågor i övrigt som inte rör enbart ett visst ämnesområde samt
9. budgettekniska frågor.

Finansutskottet skall bereda ärenden om

1. penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken,
2. kredit- och fondväsendet,
3. *växel- och checkrätt*,
4. det affärsmässiga försäkringsväsendet,
5. Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,
6. den kommunala ekonomin,
7. statliga arbetsgivarfrågor, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering,
8. statens egendom och upphandling i allmänhet,
9. förvaltningsekonomiska frågor i övrigt som inte rör enbart ett visst ämnesområde samt
10. budgettekniska frågor.

Utskottet skall även granska beräkningen av statens inkomster och sammanställa statsbudgeten.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldräntor m.m. samt 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen bereds av finansutskottet.

4.6.5

Laguskottet skall bereda ärenden om

1. äktenskaps-, föräldra-, ärvda-, handels-, jorda- och utsökningsbalkarna och lagar som ersätter eller anknyter till föreskrifter i dessa balkar, i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredning,
2. försäkringsavtalsrätt,
3. bolags- och föreningsrätt *med undantag för bostadsrätt,*
4. *växel- och checkrätt,*
5. skadeståndsrätt,
6. *immaterialrätt,*
7. *transporträtt,*
8. konkursrätt,
9. *konsumenträtt,*
10. internationell privaträtt *samt*
11. lagstiftning i andra ärenden av allmänt privaträttslig beskaffenhet.

Civiluskottet skall bereda ärenden om

1. äktenskaps-, föräldra-, ärvda-, handels- och jordabalkarna och lagar som ersätter eller anknyter till föreskrifter i dessa balkar, i den mån ärendena inte tillhör ett annat utskotts beredning,
2. försäkringsavtalsrätt,
3. bolags- och föreningsrätt,
4. skadeståndsrätt,
5. konkursrätt,
6. *konsumentspolitik,*
7. internationell privaträtt,
8. lagstiftning i andra ärenden av allmänt privaträttslig beskaffenhet,
9. *bostadspolitik,*
10. *vattenrätt,*
11. *bebyggelseplanläggning,*
12. *byggnadsväsendet,*
13. *fysisk planering samt*
14. *expropriation, fastighetsbildning och lantmäteriväsendet.*

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande bereds av civiluskottet.

4.6.7

Försvarsuskottet skall bereda ärenden om

1. *den militära delen av totalförsvaret,*
2. *den civila delen av totalförsvaret, i den mån sådana ärenden inte tillhör något annat utskotts beredning,*
3. *samordningen inom totalförsvaret,*
4. *fredsräddningstjänsten samt*
5. *kustbevakningen.*

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet bereds av försvarsuskottet.

Försvarsuskottet skall bereda ärenden om

1. *totalförsvaret,*
2. *samhällets räddningstjänst,*
3. *åtgärder för att minska samhällets sårbarhet,*
4. *kärnteknisk säkerhet och strålningsskydd samt*
5. *sjö- och kustövervakning, allt i den mån inte ärendena tillhör ett annat utskotts beredning.*

4.6.8

Socialförsäkringsutskottet skall bereda ärenden om

1. allmän försäkring,
2. allmän pension,
3. arbetsskadeförsäkring,
4. ekonomiskt stöd åt barnfamiljer,
5. svenskt medborgarskap samt
6. utlännings- och *invandrarfrågor*.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 8 Invandrare och flyktingar, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom och 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn bereds av socialförsäkringsutskottet.

Socialförsäkringsutskottet skall bereda ärenden om

1. allmän försäkring,
2. allmän pension,
3. arbetsskadeförsäkring,
4. ekonomiskt stöd åt barnfamiljer,
5. svenskt medborgarskap samt
6. utlännings- och *invandringsfrågor*.

4.6.12

Trafikutskottet skall bereda ärenden om

1. vägar och vägtrafik,
2. järnvägar och järnvägstrafik,
3. sjöfart,
4. luftfart,
5. trafiksäkerhet,
6. post och telekommunikationer samt
7. informationsteknik.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 22 Kommunikationer bereds av trafikutskottet.

Trafikutskottet skall bereda ärenden om

1. vägar och vägtrafik,
2. järnvägar och järnvägstrafik,
3. sjöfart,
4. luftfart,
5. *transporträtt*,
6. trafiksäkerhet,
7. post och telekommunikationer samt
8. informationsteknik.

4.6.13

Miljö- och jordbruksutskottet skall bereda ärenden om

1. jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnäring, jakt och fiske,
2. vädertjänst,
3. *kärnsäkerhet*,
4. naturvård samt
5. miljövård i övrigt som inte tillhör något annat utskotts beredning.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 20 Allmän miljö- och naturvård samt 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar bereds av miljö- och jordbruksutskottet.

Miljö- och jordbruksutskottet skall bereda ärenden om

1. jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnäring, jakt och fiske,
2. vädertjänst,
3. naturvård samt
4. miljövård i övrigt som inte tillhör något annat utskotts beredning.

4.6.14

Näringsutskottet skall bereda ärenden om

1. allmänna riktlinjer för näringspolitiken och därmed sammanhängande forskningsfrågor,
2. industri och hantverk,
3. handel,
4. energipolitik,
5. regional utvecklingspolitik,
6. statlig företagsamhet samt
7. pris- och konkurrensförhållanden i näringslivet.

Näringsutskottet skall bereda ärenden om

1. allmänna riktlinjer för näringspolitiken och därmed sammanhängande forskningsfrågor,
2. industri och hantverk,
3. handel,
4. *immaterialrätt*,
5. energipolitik,
6. regional utvecklingspolitik,
7. statlig företagsamhet samt
8. pris- och konkurrensförhållanden i näringslivet.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 19 Regional utveckling, 21 Energi och 24 Näringsliv bereds av näringsutskottet.

4.6.15

Arbetsmarknadsutskottet skall bereda ärenden om

1. arbetsmarknadspolitik,
2. arbetslivspolitik med arbetsrätt samt
3. jämställdhet mellan kvinnor och män *i arbetslivet*.

Arbetsmarknadsutskottet skall bereda ärenden om

1. arbetsmarknadspolitik,
2. arbetslivspolitik med arbetsrätt
3. *integration* samt
4. jämställdhet mellan kvinnor och män *i den mån ärendena inte tillhör något annat utskotts beredning*.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 13 Arbetsmarknad och 14 Arbetsliv bereds av arbetsmarknadsutskottet.

9 §

Utskotten skall avge betänkanden i de ärenden som har hänvisats till dem och som inte har återkallats. Sammansatta utskott avger betänkanden till riksdagen.

Utskotten skall avge betänkanden *till kammaren* i de ärenden som har hänvisats till dem och som inte har återkallats. *Dock har ett ärende fallit om beredningen av ärendet inte har hunnit avslutas innan ett nytt val till riksdagen äger rum och beslut att behandlingen av ärendet får uppskjutas till det första riksmötet i nästa valperiod enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 § inte har fattats. Utskotten skall i skrivelser till kammaren meddela vilka ärenden som har fallit. Sammansatta utskott avger betänkanden till kammaren.*

Betänkanden i ärenden vars behandling har uppskjutits till nästa valperiod enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 § skall avgas av de utskott som har tillsatts av den nyvalda riksdagen.

Ett utskott skall tillsammans med anmälan till kammaren av ett vilande beslut enligt 3 kap. 14 § lämna ett yttrande i ärendet.

Om ett lagförslag har vilat i minst tolv månader enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen, skall utskottet avge ett nytt betänkande i ärendet.

4.12.2

Ett utskott får sammanträda samtidigt med kammaren endast om överläggningen i kammaren avser annat än ett ärendes avgörande eller ett val och utskottet i förväg har medgett det genom ett enhälligt beslut.

Ett utskott får sammanträda samtidigt med kammaren endast om överläggningen i kammaren avser annat än ett ärendes avgörande eller ett val.

5 kap.

10 §

Ett ärende skall avgöras under den valperiod då det väckts. Riksdagen får dock medge att behandlingen får uppskjutas till det första riksmötet i nästa valperiod. Behandlingen av ett ärende som väckts under ett uppehåll i kammararbetet som sträcker sig fram till det första riksmötet i nästa valperiod anses vara uppskjuten till detta riksmöte. *Detsamma gäller behandlingen av ett ärende som riksdagen inte har hunnit avgöra då ett uppehåll görs i kammarens arbete med anledning av ett extra val.*

Ärenden i vilka utskotten har avgett betänkanden skall avgöras under den valperiod då de väckts. Riksdagen får dock medge att behandlingen får uppskjutas till det första riksmötet i nästa valperiod. Behandlingen av ett ärende som väckts under ett uppehåll i kammararbetet som sträcker sig fram till det första riksmötet i nästa valperiod anses vara uppskjuten till detta riksmöte.

Ärende som gäller statsbudgeten för närmast följande budgetår skall avgöras före budgetårets ingång om det inte utan olägenhet för budgetregleringen kan avgöras senare.

Ett lagförslag som har vilat i tolv månader enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen skall prövas före utgången av kalenderåret därpå. Om ett annat lagförslag har ett nära samband med ett lagförslag som vilar enligt denna bestämmelse, får riksdagen besluta att det skall avgöras inom den tid som gäller för prövningen av det vilande lagförslaget. Om ett ärende som avses i detta stycke till följd av beslut om extra val inte kan avgöras på föreskriven tid, skall det avgöras snarast möjligt efter det att den nyvalda riksdagen har sammanträtt.

10 kap.

1 §

Regeringen skall enligt 10 kap. 6 § regeringsformen fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen.

Regeringen skall varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berätt-

rande i Europeiska unionen för riks-

telse över verksamheten i Europeiska unionen.

Regeringen skall redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen.

Utskottens skyldighet att följa EU-arbetet

Utskotten skall följa arbetet i Europeiska unionen inom de ämnesområden som för varje utskott anges i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Beträffande statliga myndigheters skyldighet att lämna upplysningar till utskotten finns bestämmelser i 4 kap. 11 §.

dagen *samt* varje år lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen till riksdagen.

Utskottens arbete med EU-frågor

3 §

Regeringen skall överlägga med utskotten i de frågor rörande arbetet i Europeiska unionen som utskotten bestämmer. Dessa överläggningar får äga rum offentligt i enlighet med bestämmelserna om öppna utskottssammanträden i 4 kap. 13 § med tilläggsbestämmelser.

Om minst fem av ledamöterna i ett utskott begär det, skall utskottet besluta att överlägga med regeringen enligt andra stycket. Utskottet får avslå en sådan begäran om den begärda åtgärden skulle fördröja frågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet skall i så fall i sitt protokoll redovisa skälen till att begäran har avslagits.

Beträffande regeringens och andra statliga myndigheters skyldighet att lämna upplysningar i EU-frågor till utskotten finns bestämmelser i 4 kap. 11 §.

Behandlingen av EU-dokument

4 §

På det sätt som anges i denna paragraf skall riksdagen behandla de grönböcker och vitböcker som skall tillställas riksdagen enligt protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Talmanen får efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för förslag från Europeiska gemenskapernas kommission, skall behandlas på samma sätt.

Kammaren skall med tillämpning av 4 kap. 1 och 7 §§ för granskning hänvisa ett sådant dokument till berört utskott enligt bestämmelserna i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Vid utskottets granskning av dokumentet är 4 kap. 8 § tillämplig. Utskotten skall inhämta behövliga upplysningar från regeringen.

Utskottet skall redovisa sin granskning i ett utlåtande till kammaren. Vid beslutet om utlåtandet är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.

Kammaren beslutar om utlåtandet med tillämpning av reglerna i 4 kap. 10 §, 5 kap. 1, 3–7 och 10 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

Beträffande regeringens och andra statliga myndigheters skyldighet att lämna upplysningar i EU-frågor till utskotten finns bestämmelser i 4 kap. 11 §.

4 §

För samråd enligt 10 kap. 6 § regeringsformen skall riksdagen för varje valperiod inom sig tillsätta en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden).

EU-nämnden skall bestå av ett udda antal ledamöter, lägst femton.

5 §

Vid nämndens sammanträden har varje partigrupp som är representerad i nämnden rätt att ersätta en ledamot i nämnden med en ledamot av det utskott vars område berörs av de frågor som nämndens överläggningar med regeringen rör. Denna rätt har dock inte en partigrupp som redan har en ledamot eller suppleant i nämnden som samtidigt är ledamot av det berörda utskottet.

5 §

Regeringen skall underrätta EU-nämnden om frågor som *avses bli behandlade* i Europeiska unionens råd. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför *beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och andra frågor som nämnden bestämmer*.

6 §

Regeringen skall underrätta EU-nämnden om frågor som *skall beslutas* i Europeiska unionens råd. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför *besluten i rådet*.

Regeringen skall rådgöra med nämnden inför möten i Europeiska rådet.

Om minst fem av ledamöterna i EU-nämnden begär det, skall nämnden besluta att överlägga med regeringen enligt första stycket. Nämnden får avslå en sådan begäran om den begärda åtgärden skulle fördröja frågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Nämnden skall i så fall i sitt protokoll redovisa skälen till att begäran har avslagits.

7 §

EU-nämnden skall sammanträda inom stängda dörrar. Nämnden får dock besluta att ett sammanträde till den del det avser inhämtande av upplysningar helt eller delvis skall vara offentligt.

EU-nämnden skall sammanträda inom stängda dörrar. Nämnden får dock besluta att ett sammanträde helt eller delvis skall vara offentligt.

Nämnden får medge att även någon annan än en ledamot, en suppleant, ett statsråd, en tjänsteman som åtföljer statsrådet eller en tjänsteman i nämnden är närvarande vid ett slutet sammanträde.

Vid en offentlig del av ett sammanträde är företrädare för en statlig myndighet inte skyldig att lämna en uppgift för vilken sekretess gäller hos myndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2006.

BILAGA 2

Fördragsanknutna frågor

Ändringar i riksdagsordningen med anledning av det nya fördraget

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen¹

dels att nuvarande 10 kap. 3, 4 och 5–9 §§ samt tilläggsbestämmelserna 10.5.1 och 10.7.1–4 skall betecknas 10 kap. 4, 5 och 10–14 §§ respektive 10.10.1 och 10.12.1–4,

dels att 4 kap. 4 §, 10 kap. 2 § samt tilläggsbestämmelserna 4.6.2 och 5.12.1 samt rubriken närmast före 10 kap. 2 § skall ha följande lydelse,

dels att nya 10 kap. 5 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas fem nya paragrafer, 10 kap. 3, 6–9 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Konstitutionsutskottet skall bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen. Bestämmelser om konstitutionsutskottets uppgifter finns också i 2 kap. 12 §, 8 kap. 15 § och 12 kap. 1 § regeringsformen samt i 2 kap. 9 §, 3 kap. 14 §, 4 kap. 11 §, 6 kap. 1 och 4 §§, 8 kap. 11 och 13 §§, 9 kap. 8 § samt tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 5.4.1, 8.4.1, 8.5.1, 8.11.1, 8.11.2 och 8.12.1 denna lag.

Föreslagen lydelse

4 kap.
4 §

Konstitutionsutskottet skall bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen. Bestämmelser om konstitutionsutskottets uppgifter finns också i 2 kap. 12 §, 8 kap. 15 § och 12 kap. 1 § regeringsformen samt i 2 kap. 9 §, 3 kap. 14 §, 4 kap. 11 §, 6 kap. 1 och 4 §§, 8 kap. 11 och 13 §§, 9 kap. 8 §, *10 kap. 6, 7 och 9 §§* samt tilläggsbestämmelserna 4.6.1, 5.4.1, 8.4.1, 8.5.1, 8.11.1, 8.11.2 och 8.12.1 denna lag.

4.6.2²

Finansutskottet skall bereda ärenden om

1. penning-, kredit-, valuta- och statsskuldspolitiken,
2. kredit- och fondväsendet,
3. växel och checkrätt,
4. det affärsmässiga försäkringsväsendet,
5. Riksrevisionen i den mån ärendena inte tillhör konstitutionsutskottets beredning,

¹ Riksdagsordningen omtryckt 2003:594.

² Nuvarande lydelse enligt bilaga 1.

6. den kommunala ekonomin,
7. statliga arbetsgivarfrågor, statlig statistik, redovisning, revision och rationalisering,
8. statens egendom och upphandling i allmänhet,
9. förvaltningsekonomiska frågor i övrigt som inte rör enbart ett visst ämnesområde samt
10. budgettekniska frågor.

Utskottet skall även granska beräkningen av statens inkomster och sammanställa statsbudgeten.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldsräntor m.m. samt 27 Avgiften till Europeiska *gemenskapen* bereds av finansutskottet.

Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldsräntor m.m. samt 27 Avgiften till Europeiska *unionen* bereds av finansutskottet.

5 kap.

5.12.1

Statsutgifterna skall hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, 7 Internationellt bistånd, 8 Invandrare och flyktingar, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Arbetsmarknad, 14 Arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande, 19 Regional utveckling, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldsräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska *gemenskapen*.

Statsutgifterna skall hänföras till följande utgiftsområden: 1 Rikets styrelse, 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, 3 Skatt, tull och exekution, 4 Rättsväsendet, 5 Internationell samverkan, 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, 7 Internationellt bistånd, 8 Invandrare och flyktingar, 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom, 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 13 Arbetsmarknad, 14 Arbetsliv, 15 Studiestöd, 16 Utbildning och universitetsforskning, 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande, 19 Regional utveckling, 20 Allmän miljö- och naturvård, 21 Energi, 22 Kommunikationer, 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar, 24 Näringsliv, 25 Allmänna bidrag till kommuner, 26 Statsskuldsräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska *unionen*.

Beslut i fråga om vilka ändamål och verksamheter som skall innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska

vårpropositionen.

10 kap.

Regeringens skyldighet att informera riksdagen om sin syn på kommissionens förslag

Regeringen skall informera riksdagen om sin syn på de *förslag från Europeiska gemenskapernas kommission* som regeringen bedömer som betydelsefulla.

Regeringens skyldighet att informera riksdagen om sin syn på utkast till rättsakter

Regeringen skall informera riksdagen om sin syn på de *utkast till rättsakter inom Europeiska unionen enligt artikel I-33 i fördraget om upprättande av en konstitution för Europa* som regeringen bedömer som betydelsefulla.

2 §

Information från Europeiska unionen

3 §

Riksdagen erhåller information om arbetet i Europeiska unionen enligt fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

Tilläggsbestämmelse

10.3.1

Nationella parlament erhåller enligt fördraget om upprättande av en konstitution för Europa följande dokument.

1. *Dokument enligt del I–IV.*

Utkast till ändringar av fördraget (artikel IV-443.1).

Initiativ från Europeiska rådet om förenklat förfarande för ändring (artikel IV-444.3).

2. *Dokument enligt protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen.*

Artikel 1

Kommissionens samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden). Kommissionens årliga lagstiftningsprogram samt alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi.

Artikel 2

Utkast till europeiska lagstiftningsakter.

Artikel 5

Dagordningarna för och resultaten av rådets möten, inklusive protokollen från rådets möten då det diskuteras utkast till europeiska lagstiftningsakter.

Artikel 7

Revisionsrättens årsrapport.

3. Dokument enligt protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Artikel 4

Utkast och ändrade utkast till europeiska lagstiftningsakter.

Europaparlamentets lagstiftningsresolutioner och rådets ståndpunkter.

Artikel 9

Kommissionens årliga rapport om tillämpningen av artikel I-11 (Grundläggande principer).

4 §³

På det sätt som anges i denna paragraf skall riksdagen behandla de grönböcker och vitböcker som *skall tillställas* riksdagen enligt protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Talmannen får efter samråd med de särskilda företrädarna för partierna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för *förslag från Europeiska gemenskapernas kommission*, skall behandlas på samma sätt.

5 §

På det sätt som anges i denna paragraf skall riksdagen behandla de grönböcker och vitböcker som *översänds till* riksdagen från *Europeiska kommissionen* enligt *artikel 1* i protokollet om nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Talmannen får efter samråd med de särskilda företrädarna för partierna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för *utkast till europeiska lagstiftningsakter*, skall behandlas på samma sätt.

Kammaren skall med tillämpning av 4 kap. 1 § för granskning hänvisa dessa dokument till det utskott inom vars ämnesområde dokumentets innehåll hör hemma. Ett dokument får inte delas mellan två eller flera utskott om det inte finns särskilda skäl för det. Vid utskottets granskning av dokumentet är 4 kap. 8 och 11 §§ tillämpliga. Utskott skall inhämta behövliga upplysningar från regeringen.

Utskottet skall avge ett utlåtande till kammaren med anledning av utskottets granskning. Vid beslutet om utlåtandet är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.

Kammaren beslutar om utlåtandet med tillämpning av reglerna i 4 kap. 10 §, 5 kap. 1, 3–7 och 10 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

³ Nuvarande lydelse enligt bilaga 1.

Beträffande regeringens och andra statliga myndigheters skyldighet att lämna upplysningar till utskotten finns bestämmelser i 4 kap. 11 §.

Subsidiaritetskontroll

6 §

Med anledning av det protokoll som finns fogat till fördraget om upprättande av en konstitution för Europa skall riksdagen pröva om ett utkast till en europeisk lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.

Kammaren skall med tillämpning av 4 kap. 1 och 7 §§ för prövning hänvisa ett utkast till berört utskott enligt bestämmelserna i 4 kap. 4–6 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser. Vid utskottets prövning av utkastet är 4 kap. 8 § tillämplig.

Om en riksdagsledamot anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen får ledamoten anmäla detta till konstitutionsutskottet. En anmälan från en riksdagsledamot skall inkomma inom tio dagar efter det att utkastet översänts till riksdagen.

Om minst fem ledamöter av ett annat utskott än konstitutionsutskottet vid sin prövning kommer fram till att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen skall utskottet anmäla detta till konstitutionsutskottet genom protokollsutdrag eller yttrande. I annat fall anmäler utskottet genom protokollsutdrag till kammaren att utskottet inte funnit att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen.

Vid beslutet om yttrande är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.

7 §

Konstitutionsutskottet skall pröva om ett utkast strider mot subsidiaritetsprincipen om en riksdagsledamot eller ett annat utskott efter egen prövning av utkastet anmält detta till utskottet.

Även utan sådana anmälningar kan konstitutionsutskottet ta initiativ till en sådan prövning. I ett sådant fall skall det berörda utskottet beredas tillfälle att yttra sig.

Om konstitutionsutskottet anser att ett utkast strider mot subsidiaritetsprincipen skall utskottet avge ett betänkande till kammaren med förslag om avgivande av ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Konstitutionsutskottet skall också avge ett betänkande till kammaren i frågan om minst etthundrafemton av riksdagens ledamöter begär det.

Vid beslutet om betänkande är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga.

Om konstitutionsutskottet efter prövning enligt första stycket i denna paragraf inte finner att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen anmäler utskottet detta genom protokollsutdrag till kammaren.

8 §

Kammaren beslutar om betänkandet med tillämpning av reglerna i 4 kap. 10 §, 5 kap. 1, 3–7 och 10 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser.

9 §

Initiativ om förenklat förfarande för ändring av fördraget enligt artikel IV-444 skall behandlas i enlighet med 6–8 §§.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Riksdagsordningen med anledning av det nya fördraget

Samtliga ändringar har motiverats i avsnitt 3.7.

4 kap. 4 § Konstitutionsutskottets uppgifter

Konstitutionsutskottet får nya uppgifter i 10 kap. 6–9 §§ RO (subsidiaritetskontrollen).

4.6.2 och 5.12.1 Benämningen på utgiftsområde 27

I och med det nya fördragets ikraftträdande bör utgiftsområde 27 byta namn till Avgiften till Europeiska unionen.

10 kap. 2 § Regeringens skyldighet att informera riksdagen om sin syn på utkast till rättsakter

Gällande lydelse anger att regeringen skall informera riksdagen om sin syn på de förslag från Europeiska gemenskapernas kommission som regeringen bedömer som betydelsefulla. Den föreslagna lydelsen ansluter till ordalydelsen i det nya fördraget (artikel I-33) och inbegriper europeiska lagar, europeiska ramlagar, europeiska förordningar, europeiska beslut samt rekommendationer och yttranden.

10 kap. 3 § Information från Europeiska unionen

Ny paragraf.

Bestämmelsen innehåller en erinran om att riksdagen erhåller information enligt det nya fördraget. I tillägsbestämmelsen redovisas de dokument som nationella parlament skall erhålla.

Utöver det som redovisas i paragrafen nämns nationella parlament i några artiklar i det nya fördraget, men det rör inte dokument som ska tillställas nationella parlament. Till exempel kommer nationella parlament att delta i utvärderingssystem rörande området för frihet, säkerhet och rättvisa, men regler för detta kommer att fastställas i sekundärrätten och bör således inte nämnas i denna paragraf, i alla fall inte innan sekundärrätten trätt i kraft.

10 kap. 5 § Behandling av dokument från Europeiska unionen

Bestämmelsen innehåller en hänvisning till de dokument som riksdagen kommer att erhålla enligt det nya fördraget. Lagstiftningsförslag täcks inte in av denna paragraf utan av subsidiaritetskontrollen som reglerar i 10 kap. 6 §. Om ett utskott vill hänskjuta ett lagstiftningsförslag till kammaren får utskottet i likhet med gällande regler ta ett utskottsinitiativ.

10 kap. 6 § Subsidiaritetskontroll

Ny paragraf.

Konstitutionsutskottet är det sammanhållande organet. Konstitutionsutskottets granskning av utkast på det egna området täcks av bestämmelserna i andra stycket i denna paragraf samt av 10 kap. 8 §.

Kammaren hänvisar utkasten för prövning till utskotten. 4 kap. 1 § tillämpas, vilket innebär att ett utkast skall bordläggas vid ett sammanträde med kammaren.

I lagtexten anges inte att hänvisningen skall ske för *beredning*, eftersom uttrycket *beredning* kan leda tankarna till en mer detaljerad utskottsbehandling än vad som är avsikten. Motionsrätt råder ej.

Att 4 kap. 8 § är tillämplig innebär bl.a. att ett utskott kan inhämta yttrandet från annat utskott. Beslutet om yttrandet sker med tillämpning av reglerna i 4 kap. 15 och 16 §§ om omröstning, avgivande av avvikande mening och särskilt yttrande.

10 kap. 7 §

Ny paragraf.

Beslutet om betänkande sker med tillämpning av reglerna i 4 kap. 15 och 16 §§ om omröstning, reservationsrätt och särskilt yttrande. Det får förväntas att om ett betänkande med förslag till motiverat yttrande läggs fram av konstitutionsutskottet då det är uppehåll i kammarens arbete, beslutar talmannen att avbryta uppehållet (jämför 2 kap. 6 § RO).

10 kap. 8 §

Ny paragraf.

Att 4 kap. 10 §, 5 kap. 1, 3–7 och 10 §§ med tillhörande tilläggsbestämmelser är tillämpliga innebär att reglerna för kammarens behandling av utskotts-betänkanden följs.

10 kap. 9 §

Ny paragraf.

Bestämmelserna om subsidiaritetskontroll tillämpas också för initiativ enligt artikel IV-444 (den s.k. passerellen). I sådana fall görs inte prövningen av initiativet i förhållande till subsidiaritetsprincipen.

BILAGA 3

Summary

Introduction

The principal report of the Parliamentary Review Commission is the third major review of the Riksdag's procedures since the early 1990s. The Parliamentary Commission, led by Speaker Ingegerd Troedsson, submitted its report, *Reforming the work of the Riksdag*, in 1993. In 2001, the Parliamentary Review Commission, led by Speaker Birgitta Dahl, submitted its principal report *The Riksdag Facing the 21st Century*.

In its principal report in 2001, the Parliamentary Review Commission identified a number of important changes in the working environment of the Riksdag during the 1990s which had led to an analysis and an inquiry into the consequences of these changes for the work and procedures of the Riksdag. The tendencies for change are ongoing and clear. The Parliamentary Review Commission has considered it imperative to maintain an ongoing analysis and examination of the consequences of these changes and challenges for the work and procedures of the Riksdag.

The Parliamentary Review Commission has primarily devoted its time to the discussion of two different sets of questions. Initially, the Commission focused on following up and evaluating the proposals from the principal report and the Riksdag decision of 2001. This involves the evaluation of the budget process including post-election experience, the work of the Riksdag with follow-up and evaluation, and the Riksdag's handling of EU matters. In addition the Commission has turned its attention to a number of other matters which have consequences for the way the Riksdag will meet future challenges. These matters include issues relating to research and the future, the handling of private members' motions and the committee system. Trials using new debating procedures have been evaluated and followed up by the Commission. In addition, there have been discussions of certain other debating procedures and the length of Riksdag sessions, etc. Additional issues the Commission has discussed include Riksdag voting procedures, interparliamentary cooperation and the matter of Riksdag procedures in relation to a gender equality perspective.

The report has the following structure. After a brief account of the Commission's remit and mode of operation, the report begins with a chapter about the work of the Riksdag with EU matters (chapter 3). This is followed by a chapter on the Riksdag's interparliamentary cooperation (chapter 4), the work of the Riksdag committees (chapter 5), and the Chamber (chapter 6). The report also contains a chapter about the work of the Riksdag to improve its gender equality (chapter 7). Chapter 8 deals with research on the Riksdag and

the work of the Riksdag, questions relating to resources and implementation, and the future work of the Commission. Chapter 9 contains the Commission's legislative proposals and comments with respect to the fundamental laws.

The Commission's proposals are projected to come into force in conjunction with the 2006/07 Riksdag session.

The work of the Riksdag with EU matters

The Commission argues that the Riksdag should play a central role in handling EU matters. EU issues form an important part of political reality, and should be reflected in the work of the Riksdag. It is important that the Riksdag should be in on business at an early stage, and that all members of the Riksdag are involved.

Green and White Papers and other strategic EU documents should increasingly become the subject of debate and consideration in committee work and in the Chamber. Documents should be dealt with according to the following procedure. The Speaker reports the EU document to the Chamber. The Chamber refers the document to the appropriate committee. There will be no right to submit private members' motions in relation to EU documents. The committee will examine the document and will among other things be able to organise a public hearing on the issue in question. The committee will report to the Chamber on its examination of the document in a statement. All MPs will have the opportunity of taking part in the Chamber debate which may arise as a result of the new procedures. Consideration in the Chamber should conclude with the Chamber filing the statement. As with the practice developed in the Chamber's consideration of the scrutiny reports of the Committee on the Constitution, it should be possible for the Chamber to vote on alternative formulations in the statement. It is not possible for the statement to contain any proposals for an announcement, however.

The Commission considers that the role of the committees in the work of the Riksdag with EU matters should be strengthened. The Government must deliberate with the Riksdag committees in such EU work related matters as the committees determine. In these deliberations the committees will be able to present their views on how the Government should act. The result of the deliberations should be documented, and can be reported in an annex to the committee meeting minutes or in a note to the minutes.

As is currently the case, formal consultations regarding the Government's position prior to decisions in the Council of Ministers and the confirmation of the Government's final negotiating mandate should take place in the Committee on EU Affairs. In order to create a space for the committees, consultations in the Committee on EU Affairs should focus on matters on the Council's agenda in which decisions will be taken. If a party does not have any member of a particular committee among its members and deputies in the Committee on EU Affairs, the party should be able to temporarily replace a member of

this committee with a member of the committee in question during consultations affecting the specialist committee's area of expertise. It should be possible for deliberations in the committees and consultations in the Committee on EU Affairs to take place in public.

The Commission emphasises that there is great value in debating EU matters in the Chamber, both with respect to work programmes and other matters. The Government may for instance provide information in the Chamber about its work programme in preparation for a new presidency. In addition, the point of departure here should be that all MPs who so wish will be able to take part in the Chamber debate.

The value of contacts with other parliaments is emphasised. It is imperative that the committees keep up contacts with their counterparts in other countries, for example by organising conferences on various matters. Another important aspect relates to obtaining information about the handling of EU matters in various parliaments.

The Commission notes the value of good contacts between Swedish MEPs and members of the Riksdag. There are good reasons for further developing these contacts. The Commission does not, however, see any reason for MEPs to take part in debates in the Chamber.

It is for the present unclear what will happen with regard to the constitutional treaty that was signed in Rome in October 2004. The Commission has analysed the consequences of the new treaty and reports its deliberations, but finds no reason to formally propose to the Riksdag any amendments to the Riksdag Act on account of the new treaty.

The Riksdag and interparliamentary cooperation

The Riksdag is handling more and more international matters in its daily work. At the same time as international matters have become increasingly important in the everyday work of parliaments, parliaments have assumed more and more importance in international politics.

Most of the existing interparliamentary assemblies were founded in a completely different political situation to the present, in specific geopolitical circumstances and conditions after the Second World War and during the Cold War. New parliamentary assemblies have subsequently arisen without previously established assemblies being rationalised or changing their procedures. In a new situation a number of parliamentary assemblies are seeking new tasks and partners for cooperative efforts and are broadening their remit in relation to their original objectives and mandates. This increases the risk of reduplicating activities and of competition between assemblies.

An important basis for interparliamentary cooperation is that current needs should guide the Riksdag's commitments. The historical and political needs and objectives which prevailed when various interparliamentary organisations and delegations were set up are not always appropriate for guiding today's

interparliamentary cooperation. For this reason, each specific organisation and assembly of parliamentarians should have its activities examined in relation to current conditions and requirements.

The Commission considers that the participation of members of the Riksdag in international processes partly creates opportunities for members to create an opinion favourable to the Swedish point of view in international contexts, and partly gives the MPs in question an opportunity of reflecting opinions in the world around us and thereby of creating increased international understanding. The international commitments of parliamentarians may be seen as a balancing force against interests with a lower degree of representativity and legitimacy. The Commission considers it imperative for national parliamentarians to be represented in Government delegations in international contexts. Smaller parties too should be considered for this kind of delegation. The Riksdag can take responsibility for members' costs in Government delegations, and the Commission trusts that the Government Offices and the Riksdag Administration in consultation will find appropriate ways of funding the participation of members of the Riksdag in this kind of delegation.

The Commission thinks it is imperative for international commitments to become highly integrated in the other activities of the Riksdag. The role of the committees and the party groups should be taken into account in this connection. Feedback between interparliamentary work and the national work of the Riksdag is dependent on efficient channels for the exchange of information and experience.

The growth of interparliamentary cooperation in recent years demands that the Riksdag and other national parliaments internally coordinate their activities to avoid any duplication of effort and to ensure that in international contexts Parliament is represented in a way that entails that its participation can be linked to the daily work of the Riksdag. In normal cases this will mean that representation is primarily taken from the Riksdag committees responsible for considering the matter in question (often referred to as specialised committees). This means that the role of the Riksdag committees working with specific policy areas should be brought into greater prominence in interparliamentary cooperation, which in the long term will facilitate feedback to activities in the Riksdag and to the party groups.

The Riksdag Board has special responsibility for important matters concerning the Riksdag's international activities (Ch. 1 Art. 5 Para. 2 of the Riksdag Act). Through its budgetary responsibility, the Riksdag Board has an explicit role in the work of bringing about a more general responsibility for development in relation to the choice of priorities and strategic assessments that may need to be made between different needs. The Riksdag Board can obtain guidance for its decisions through such channels as the meetings that have come to be held between the Speaker, delegation presidia, and the presidium of the Committee on Foreign Affairs, as well as through the Chairmen's Conference. The modalities of the Speaker's meetings with delegation presidia and the presidium of the Committee on Foreign Affairs should be

further developed. These meetings can contribute to principled discussion and debate about priorities in international activities as well as helping to promote a significant exchange of information with the aim of avoiding unnecessary duplication of effort.

A precondition for the Riksdag being able to take part in interparliamentary cooperation in an appropriate manner is, in the view of the Commission, that the Riksdag and its organisation continuously seek to shed a clear light on their international activities and review the priorities that are made.

The work of the parliamentary committees

The committee system and distribution of matters between the committees

A study has been conducted on behalf of the Parliamentary Review Commission of the committees' work procedures and workload. The overall assessment regarding the workload is that there are systematic differences – which are also stable over time – between the committees. In the opinion of the Commission, however, it is difficult to identify any specific groups of matters that can easily be transferred from the busiest committees to those with a slightly lighter workload. The committees in question all have well-coordinated and politically relevant areas of responsibility. Any transfer of significant parts of these areas of responsibility to another committee would risk creating new coordination problems and an increased need for statements between committees. The division of the budget into expenditure areas also limits opportunities for transferring groups of matters.

Nevertheless, the Commission considers it justified for several reasons to transfer to the Committee on Defence the consideration of certain groups of matters associated with the vulnerability of society. These include, for example, matters concerning nuclear safety and radiation protection. This change would create better opportunities for achieving a holistic view and efficient use of society's resources. Since the proposal means that areas for consideration will be transferred from other committees to the somewhat less burdened Committee on Defence it will help, although perhaps only to a limited extent, to create a more even workload among the committees.

In the opinion of the Commission, the set-up of a Joint Committee on Foreign Affairs and Defence, which was established for the consideration of security policy issues, has worked well. The Commission assumes, therefore, that this form of cooperation can be used again in the future. In other areas too, the appointment of joint committees may be a way of achieving better coordination between committees in certain major matters, as well as a better use of collective resources.

Regarding gender equality issues, the Commission considers that all committees should continue to be responsible for analysing matters within their areas of responsibility from a gender equality perspective. The practice

that has evolved of referring gender equality issues that do not belong to any other committee's area of responsibility to the Committee on the Labour Market should, however, be written into the Riksdag Act.

The Commission also considers that responsibility for consideration of integration issues should be transferred from the Committee on Social Insurance to the Committee on the Labour Market.

Regarding the possibility of reducing the number of committees, the Commission considers that the areas of responsibility of the Committee on Housing and the Committee on Civil Law should be transferred to a new committee called the Committee on Civil Affairs. However, the areas of responsibility of the new committee should be narrowed down somewhat by moving certain groups of matters to other committees.

Private members' motions

In the opinion of the Parliamentary Review Commission, there are many problems associated with the institution of private members' motions. During the general period for the submission of private members' motions, the party groups' work with motions both arising from and without connection to the Budget Bill is concentrated to a relatively short period at the beginning of the Riksdag session. Another problem is the large volume of motions submitted during the general private members' motions period. This has troublesome consequences for the committees' work situation. On the part of the committees, there is a risk that the consideration of motions may get in the way of other, partially new, tasks regarding the follow-up, evaluation and monitoring of EU issues in their respective areas of responsibility.

During its examination of the institution of private members' motions, the Commission has considered when private members' motions that are independent of Government bills should be submitted. Two proposals have been discussed. According to the first, there would be two general private members' motions periods, one covering the same period as the current general private members' motions period, and the second during the two weeks following the Christmas and New Year recess. According to the second proposal, private members' motions that are independent of Government bills could be submitted at any time of the year, also when the Chamber is in recess. The Commission admittedly considers that the current arrangement with a time-limited general private members' motions period at the beginning of the Riksdag session has many weaknesses, but it has nevertheless reached the conclusion that this arrangement is preferable to the two alternatives discussed.

The Commission has also examined the issue of the right to submit private members' motions arising from written communications and reports and has come to the conclusion that the general right to submit private members' motions should be abolished. The Chamber should instead examine each written communication and report on an individual basis and decide whether or not it should occasion the right to submit private members' motions. This decision is to be taken on the basis of a proposal from the Speaker following

consultations with the party group leaders. The Commission assumes that a practice concerning the types of communication and report that should occasion the right to submit motions will gradually be established.

Hitherto, the most tested approach for reducing committee work with private members' motions has involved measures to simplify the consideration procedure. An increasing number of committees have started to apply new methods for dealing with motions submitted during the general private members' motions period. They have drawn up long-term plans for the consideration of motions, considered motions in greater depth at specific times during the electoral period and simplified their consideration at other times. Even if experience of simplified procedures for the consideration of private members' motions has been mixed, the Commission considers that the committees should continue along the same track and proposes that the procedure for simplified consideration of motions be standardised. In the opinion of the Commission, a simplified procedure for the consideration of motions could be applied, as hitherto, to two different types of motion: partly to those whose main content corresponds to that of motions previously submitted during the electoral period, and partly to those concerning conditions regarding which the Riksdag currently does not have any right of decision. Both cases concern objective criteria which should, in principle, be easy to apply. In the opinion of the Commission, the general rule should be that only special statements of opinion, and not reservations, should be included in committee reports resulting from a simplified consideration procedure.

The Commission considers it difficult for the committees to have time to consider all the motions that are referred to them. This particularly applies to motions submitted towards the end of an electoral period. In order to deal with the problems associated with the heavy workload in the spring before an election, the Commission proposes that the option be introduced for committees to refrain from submitting reports on all matters. This option should be chosen when the consideration of a matter by a committee has not been completed towards the end of an electoral period. The committees should of course aim to avoid using this option, but if faced with the choice of postponing motions to the next electoral period or dropping the motion, this latter option should be made use of.

Issues relating to research and the future

It is important that the work and decisions of the Riksdag are founded on the best possible knowledge base. Various Riksdag bodies and individual members of the Riksdag need access to knowledge about relevant research findings on, and qualified analyses of, social developments in various areas.

A study undertaken at the beginning of 2005 of the members' work situation also reveals that one of the foremost wishes of our MPs is to be able to devote more time to long-term work, in-depth study and reflection. Other studies also show that both the citizens and the members of the Riksdag

themselves consider the Riksdag to be relatively poor at predicting future problems before they arise.

The Commission has conducted a study of how issues relating to research and the future can be devoted more time and be better integrated into the work of the Riksdag, and whether any organisational or other changes are needed to accommodate this.

In the opinion of the Commission, in-depth work with issues relating to research and the future must primarily be carried out within the regular organisation of the Riksdag. This is the best way of ensuring that this knowledge is incorporated into the day-to-day work and decision-making process of the Riksdag and contributing to well-founded decisions. The committees and committee secretariats, in particular, must assume substantial responsibility in this context. The Commission consequently considers that no special organisational solutions for issues relating to research and the future need be established.

The Riksdag should be able to demand that the Government include, in important bills, an account of the state of knowledge on the basis of research, evaluation of technology, futures studies etc. in the areas concerned. The Commission also considers that events such as research and future days should be held at regular intervals, for example, every other year.

Regarding increased support to the committees for issues relating to research and the future, it would be natural, in the opinion of the Commission, to provide this support to the follow-up and evaluation function that already exists at the Riksdag Research Service today. The Commission also sees a need to strengthen contacts between the committees, the Research Service and the Swedish Society of Parliamentarians and Scientists (Rifo) and considers that Rifo's activities should be further developed. The finer details regarding the development of the Riksdag's work with issues relating to research and the future should be formulated in a "*strategy for work with issues relating to research and the future*", which could eventually result in an action programme for presentation and discussion at the Chairmen's Conference. The strategy should also include measures to highlight and generate interest in issues relating to research and the future.

Follow-up and evaluation

In June 2001, the Riksdag decided to approve a set of guidelines for the Riksdag's follow-up and evaluation activities. As a result of this decision, follow-up and evaluation were incorporated into the Riksdag Act as one of the tasks of the committees, and an action plan for continued work with follow-up and evaluation was adopted.

The parliamentary committees work in different ways and to varying extents with follow-up and evaluation. The activities are primarily concerned with broadening the Riksdag's knowledge base by using a variety of means to gather information about results achieved in relation to the Riksdag's objectives and resources or in relation to legislation in preparation for a decision in the Chamber. The committees' thematic follow-up and evaluation activities

normally concern larger initiatives to build up the knowledge base in connection with the consideration of an item of parliamentary business. The committees' ongoing follow-up activities include assessing targets and target statements as part of their consideration of the Budget Bill, and analysing information provided by the Government about results in relation to targets set by the Riksdag. This may also include assessing the methods used for the Government's statement of operations.

In the opinion of the Commission, the Riksdag is a key link in the chain of government, and in order to ensure the smooth functioning of government it is crucial that the Riksdag receives information about results. The committees' follow-up and evaluation activities are one way of receiving information about results and strengthening the link to decisions about legislation and the budget. The number of follow-up and evaluation assignments has increased, but the target set in the Riksdag's decision from 2001 will not be reached until follow-up and evaluation are an integrated part of all committees' consideration of parliamentary business. The Commission believes that follow-up and evaluation in the Riksdag should be forward-looking and should be used to provide a basis for well-founded positions in the consideration of business. The connection with the committees' consideration of Government bills and private members' motions needs, in many cases, to be made clearer. For a continued dialogue between the Riksdag and the Government, it is important that all committees examine the information about results provided by the Government in the Budget Bill and communications about results, and that the Government complies with the Riksdag's wish to receive more in-depth statements of operations.

Opportunities for the committees to exchange in-depth information about follow-up and evaluation issues within the framework of the Chairmen's Conference should be able to drive this development forward. In order to fulfil objectives set out in the Riksdag's action plan, it is important that the committees work in a long-term manner by clarifying in their planning documents how follow-up and evaluation are incorporated in their consideration of private members' motions and Government bills. Finally, the Commission considers it important that support to the committees continues to be developed.

Work in the Chamber of the Riksdag

The Riksdag session

Membership of the European Union has brought to the fore the issue of certain changes to the Chamber's schedule of meetings.

As already pointed out by the Riksdag Commission, the Parliamentary Review Commission assumes that the committees will also meet in weeks when there are no meetings of the Chamber and during longer recesses, to the extent that it is necessary. This may be increasingly relevant now – especially during the summer recess – following the Commission's proposals regarding

a greater responsibility among the committees to monitor EU issues. On certain occasions, the Chamber may also need to meet during longer recesses in order to be able to take decisions, for example, arising from a committee initiative on an EU matter. Regarding the Prime Minister's reports from the European Council's meetings, the Commission emphasises how important it is that these sessions for reporting-back are held in the Chamber, and that they take place as soon as possible after the meeting.

In the opinion of the Commission, developments indicate that the Riksdag should meet on a more even, continuous basis throughout the year. However, the number of weeks during which meetings are held should not, in principle, increase. The members must have time for contacts in their constituencies, for local work in their parties, for voters and for other tasks associated with their parliamentary duties, for example, participation in inquiries and interparliamentary cooperation. The Commission proposes that the Riksdag Board should consider shortening the summer recess by scheduling meetings somewhat later in June and possibly also in August.

Riksdag debating procedures

The time devoted to meetings in the Chamber by the unicameral Riksdag has not changed very much. A noticeable increase can, however, be noted for the Riksdag session of 2004/05. The increase is mainly due to an increase in the number of interpellation debates and special debates (not leading to a parliamentary decision), which place increased demands on both MPs and government ministers and also on the parties as such, especially the smaller party groups. The Commission expects the Speaker and the leaders of the party groups to monitor developments and take appropriate steps if necessary.

The Commission has initiated certain changes in *debating procedures*. The objective of the trials has been to revitalise the debates in the Chamber. In connection with debates leading to a parliamentary decision, for instance, a different debating order has been tested, with a brief introduction, shorter speaking times, and a new placing of debate participants in the Chamber. The Commission takes a positive view of the trials of a new structure for *debates leading to a parliamentary decision*, but considers it too early yet to make this model the norm. The Commission expects the Speaker and the leaders of the party groups to reach an agreement about the structure of debates leading to a parliamentary decision in the new Plenary Chamber.

The Commission considers that trials of a *question and answer session for the Prime Minister* have been successful and have found a form that works well. It is, however, still too early in the view of the Commission to take a position on whether the members' debates that are now being tested should be made permanent. The Commission expects the trial to be evaluated before the next electoral period.

With respect to *the scheduling of interpellation debates* the Commission considers it imperative that there is a mechanism helping to reduce the proportion of late answers and which makes it possible to give a rapid indication

of when an interpellation will be answered. The order used in recent years, however, has been so disadvantageous to those making interpellations that the Commission approved the change put into practice as of the Riksdag session of 2004/05, that is, that in the final instance it is the Speaker who determines the meeting at which an answer will be given.

In relation to *voting* the Commission notes that the time the Chamber devotes to voting has diminished strikingly over the most recent 15 year period – from 45 hours to 16 hours. The Commission does not consider that the time taken at this level constitutes a significant problem in the work of the Riksdag or gives any reason for modifying the voting system or the rules currently in force. The agreement in place to restrict the number of votes taken is not always observed, however. The Commission wishes to point out the possibility of deciding an item of business, even in cases where a resolution is submitted to the Chamber, by way of acclamation thus avoiding both rising and vote counting. The Commission notes that it is the responsibility of the leaders of the party groups to come to an agreement about recommendations to the party groups and members regarding any limitations on voting. The system of fixed voting times is considered to work well.

According to the Commission it is also the responsibility of the party groups in the Riksdag to limit by voluntary agreement the occurrence of mass agreement in the Chamber, which assumes the character of applause.

The Commission proposes the requirement in the Riksdag Act for a unanimous decision to be made in advance to be able to hold a committee meeting during interpellation debates and specially organised debates should be removed.

Working for gender equality in the Riksdag

In various connections, the Parliamentary Review Commission has raised the matter of Riksdag procedures in relation to a gender equality perspective. The Commission has also launched certain initiatives to push forward work on gender equality in the Riksdag and has closely followed work initiated in other contexts.

Following a written communication from the Social Democratic Party in the Riksdag to the Riksdag Board, a working group was appointed in December 2003 which in the autumn of 2004 submitted a report, *15 proposals for gender equality in the Riksdag* (Utredningar från riksdagsförvaltningen 2004/05:URF1¹). In November 2004, the Riksdag Board decided to make the report the basis of its ongoing and future work on gender equality.

The thrust of the proposals in the report is that the Riksdag must work in a planned and methodical fashion for increased equality between men and women. The 15 concrete proposals include increasing the visibility of the field and knowledge about it. The basic idea of the report is that for each

¹ Enquiries from the Riksdag Administration.

electoral period the Riksdag Board should set up an action programme for gender equality including various kinds of initiatives to be implemented during that electoral period. A follow-up should take place at the end of the electoral period. In April 2005, the Riksdag Board approved an action programme for the current electoral period.

One element of the programme is the report *Jämställt? Röster från riksdagen*² (Utredningar från riksdagsförvaltningen 2005/06:URF2³) based on in-depth interviews with female and male members of the Riksdag that was presented at a seminar in November 2005 for the committee presidia. In the report, those interviewed give their vision of power relationships in the Riksdag from a gender equality perspective. The possibilities of combining the duties of an MP with responsibility for home and family are illuminated. Despite some criticism, the picture emerges of a Riksdag moving towards gender equality. The intention is to disseminate the report more widely within the Riksdag and use it as background material in the ongoing work.

In parallel with this, the Parliamentary Review Commission has discussed in more general terms the need for research into the duties of an MP from a gender perspective. In May 2005, a public seminar was held in cooperation with the Bank of Sweden Tercentenary Foundation (Riksbankens Jubileumsfond) at which an overview of existing research on the Riksdag as an institution from a gender perspective was presented. The objective of the seminar was to initiate a debate on the need for further research and about whether such research can contribute to efforts to make the duties of an MP gender-equal. The Commission notes with satisfaction that the Bank of Sweden Tercentenary Foundation has shown interest in continued research in this area.

The Parliamentary Review Commission has also initiated various studies intended to shed light on such issues as the differences between the work situations of male and female MPs.

In the view of the Commission, shortcomings in gender equality are incompatible with the democratic ideas that determine our representative form of government. A smoothly functioning Riksdag presupposes that all members, both male and female, can exercise their political responsibilities under conditions of gender equality. The work of increasing gender equality in the Riksdag, however, is exceptional. Members of the Riksdag are not employees of the Riksdag and therefore they are not covered by the Equal Opportunities Act. For this reason special mechanisms are needed to handle gender equality issues in the work of the Riksdag.

A good knowledge of various circumstances and problems is very significant for the ongoing effort. Various approaches and methods must be made use of. The reports mentioned constitute one element in this work and should serve as background materials for ongoing discussions in such forums as the party groups and in efforts to broaden and deepen knowledge of this area in the Riksdag. It is not just a question of attitudes and approaches in internal

² *Equal? Views from the Riksdag.*

³ Enquiries from the Riksdag Administration.

work but also of realising how a deeper awareness of this field can find a long-term reflection in the consideration of various individual items of parliamentary business.

In the view of the Commission it is crucial that work on gender equality in the Riksdag is conducted in a planned, methodical and continuous fashion. For this reason the Commission considers that the Riksdag Board should continue to take special responsibility for this primarily by way of drawing up an action programme for each electoral period and by following up and evaluating the work done on gender equality.

Other issues

The Riksdag's need for inquiries of its own

Inquiries on confidence in the Riksdag and opinions about the work of the Riksdag have proved to be of value for evaluation purposes and reforms of the Riksdag and its procedures. Such inquiries also serve as a complement to other forms of information and statistics about the Riksdag and its work. In the view of the Parliamentary Review Commission there are a number of reasons to question whether the Riksdag Administration should commission research and studies of the Riksdag which are currently carried out by independent research institutions and market research companies. Long-term and in-depth research is the responsibility of universities and research institutions. With respect to research on Riksdag-related areas the Bank of Sweden Tercentenary Foundation has a special responsibility, and the Commission has no doubt that the positive contacts that already exist between the Tercentenary Foundation and the Riksdag will be maintained.

The Riksdag may, however, need studies of its own on the Riksdag and its work. In the future it may also become necessary for earlier studies to be followed up. In the view of the Commission the Riksdag Administration should keep itself well informed concerning research and studies about the Riksdag that are conducted elsewhere.

Resources and implementation

It is the view of the Commission that the proposals presented in the report will have consequences for the administration of the Riksdag if its intentions are to become a reality. Above all it is a matter of reinforcing resources in EU-related areas. In practice very few resources have been allocated to the Riksdag committees for these questions since Sweden joined the European Union. But other areas, such as the work of the committees on issues relating to research and the future, and the interparliamentary cooperation of the Riksdag, make improved resources a matter for urgent consideration. Where and how resources are distributed should be up to the Riksdag Administration to

decide within the framework of the resources made available by the Riksdag. A working group led by the Secretary-General of the Riksdag should be set up by the Riksdag Board to further consider these resource issues, etc. Both the issue of greater opportunities for members to make official journeys in the EU and the issue of committee trips in the EU have been passed on to the Expenses Inquiry set up by the Riksdag Board in the spring of 2005.

The Commission's ongoing work

The principal report of the Riksdag Review Commission is the third major review of the Riksdag's procedures since the early 1990s. There has been a high degree of continuity in the reform endeavours of the Riksdag, and they have been characterised by an ambition to achieve long-term and smoothly working procedures for the Riksdag and to develop this work in step with changes in the world around us. The Commission thinks it valuable that this reform work within the Riksdag is being done in committee form and that the Commission should not be wound up now but should be able to continue its work in the future as appropriate.

BILAGA 4**Utredningsdirektiv****RIKSDAGSSTYRELSEN**

2002-10-31

Riksdagskommitténs arbete

Talmanskonferensen beslutade den 2 december 1998 att tillkalla en parlamentarisk kommitté för översyn av vissa riksdagsfrågor – Riksdagskommittén. Arbetet inleddes i januari 1999. Kommittén har tre s-ledamöter, två m-ledamöter och en ledamot från vardera fp, v, kd och mp. Talmannen är ordförande. Kommittén biträds av en expertgrupp under riksdagsdirektörens ledning. Kommittén har också biträts av tre parlamentariska referensgrupper med egna expertgrupper.

Kommitténs arbete skulle enligt direktiven inriktas på följande fyra områden.

- I riksdagens parlamentariska ledningsorganisation
- II budgetprocessen m.m.
- III riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision
- IV riksdagens arbete med EU-frågor.

Enligt direktiven borde kommittén också förutsättningslöst kunna pröva andra frågor av vikt för riksdagsarbetets utveckling på sikt och andra frågor som uppstår under utredningsarbetets gång.

Kommittén har avgett ett huvudbetänkande och tre delbetänkanden.

- Riksdagens parlamentariska ledningsorganisation, förslag 1999/2000:TK1 (1999/2000:KU19)
- Ny förvaltningsorganisation för riksdagen, förslag 1999/2000:TK2 (1999/2000:KU19)
- Riksdagen och den statliga revisionen, förslag 1999/2000:RS1 (2000/01:KU8).
- Huvudbetänkandet Riksdagen inför 2000-talet, förslag 2000/01:RS1 (2000/01:KU23)

Kommitténs arbete är inte helt slutfört. I huvudbetänkandet anges fyra kvarstående frågor för kommittén att bereda vidare. Kommittén har också fått i uppdrag av riksdagsstyrelsen att utreda vissa andra frågor. Utredningsläget i

dessa frågor framgår nedan. Någon avrapportering till styrelsen av arbetet i de delar som kommittén slutfört har ännu ej skett.

Nämnas kan också att riksdagsdirektören leder en särskild tjänstemanna-grupp för genomförande av förslagen i huvudbetänkandet.

I. Kvarstående uppgifter enligt huvudbetänkandet (2000/01:RS1)

KOMMITTÉNS UPPDRAG

KOMMITTÉNS ÅTGÄRDER

Att närmare utreda skrivelsers och Efter beredning av frågan har kom- redogörelsers funktion i riksdagsarbe- mittén stannat för att inte föreslå tet samt frågan om huruvida motions- någon ändring. rätt bör finnas på dessa dokument.

slutfört

Att utreda frågor som har anknytning Kommittén har informerats vid flera till de effekter som politikområdena tillfällen om det s.k. Vestaprojektet och övergången till kostnadsbudgete- och getts tillfälle att framföra syn- ring kan få för riksdagen. punkter i detta utredningsarbete.

(En samarbetsgrupp - Rifi - har bil- dats på tjänstemannaplanet mellan riksdagen och Finansdepartementet och en referensgrupp finns i riksdagen med tjänstemän från kammarkansliet, utskotten och Finansdepartementet).

Regeringskansliets arbete synes för närvarande gå på sparlåga.

pågående¹

Att fortsatt utreda frågan om behand- Frågan behandlades i huvudbetänkan- lingen av motioner från den allmänna det. Efter ytterligare beredning har motionstiden. kommittén stannat för att inte föreslå

¹ Jfr budgetpropositionen för år 2006 (prop. 2005/06:1, volym 1, s. 258)

slutfört

Att utreda och lämna förslag om änd- Efter beredning av frågan har komrad benämning av den ekonomiska mittén stannat för att inte föreslå vårpropositionen och en ändring av någon ändring.
9 kap. 4§ regeringsformen.

(2000/01:KU23, 2000/01: RS11).

slutfört

Att göra en teknisk översyn av riks- Ett förslag har lämnats till riksdagsstyrelsen, styrelsen har lämnat förslag 2002/03:RS1 till riksdagen.

(RSprot 2000/01:11)

slutfört**III: Genomförande av Riksdagskommitténs förslag**

Riksdagsdirektören tillsatte i september 2001 en tjänstemannagrupp för genomförande av riksdagens beslut i juni 2001 med anledning av Riksdagskommitténs förslag. Arbetet i gruppen har i huvudsak bedrivits i projektform.

Ett projekt har hanterat frågan om förbättrat stöd till oppositionspartierna i fråga om bedömning av makroekonomiska och fördelningsmässiga konsekvenser av partiernas budgetalternativ (enligt uppdrag från riksdagsstyrelsen till riksdagsdirektören, se 2000/01:KU23, 2000/01: RS11).

Detta arbete liksom arbetet med uppföljning/utvärdering och EU-frågornas hantering som bedrivits i två andra projekt håller nu på att slutredovisas i gruppen.

Genomförandegruppens arbete avses bli redovisat till Riksdagskommittén.³

³ Redovisades för Riksdagskommittén den 12 mars 2003.

RIKSDAGSSTYRELSEN

2002-11-13

Riksdagskommitténs fortsatta arbete**Bakgrund**

Riksdagskommittén har nu i stort sett slutfört sitt arbete. De två utestående frågorna är beredningen av frågan om riksdagens eget behov av revisionsliknande insatser och att följa det fortsatta arbetet med det s.k. Vestaprojektet.

I bilaga finns en sammanställning över kommitténs arbete och vilka frågor kommittén har och har haft att utreda samt utredningsläget och kommitténs ställningstagande i dessa frågor.

Fråga har nu uppkommit om kommittén skall finnas kvar även efter det att kommittén slutfört sitt arbete med återstående frågor för att vid behov bereda och lämna förslag till riksdagsstyrelsen i uppkommande frågor som rör riksdagsarbetet.

Kommittén har ett mycket brett uppdrag och kan enligt direktiven – utöver vad som uttryckligen anges – också förutsättningslöst pröva andra frågor av vikt för riksdagsarbetets utveckling på sikt.

Det finns mycket som talar för att kommittén skall finnas kvar i ytterligare ett par år för att på så sätt skapa kontinuitet i arbetet med att utveckla riksdagens arbetsformer. Kommittén förutsätts ta hand om de frågor om riksdagsarbetet som riksdagen kan komma att överlämna till riksdagsstyrelsen men även frågor som initieras på annat sätt. Det finns också anledning att de närmaste åren följa upp och utvärdera riksdagens beslut med anledning av kommitténs huvudbetänkande. Det gäller arbetet med uppföljning och utvärdering, hanteringen av EU-frågor och budgetprocessen. När det särskilt gäller budgetprocessen bör erfarenheterna av processen efter valet bli föremål för en särskild utvärdering.

Ledamöterna i Riksdagskommittén utses av riksdagsstyrelsen. Ny ordförande och nya ledamöter bör nu utses. Partiställningen i riksdagen efter valet talar för att kommittén utöver talmannen som ordförande bör ha två s-ledamöter och en ledamot från varje övrig partigrupp. Partigruppernas särskilda företrädare förutsätts även fortsättningsvis ingå i kommittén.

Förslag till beslut

Riksdagskommittén ges i uppdrag att fortsätta sitt arbete med beredning av frågor som rör utvecklingen av riksdagens arbetsformer m.m.

Utser ordförande och ledamöter i Riksdagskommittén

Redogörelsen för kommitténs hittillsvarande arbete läggs till handlingarna

RIKSDAGSSTYRELSEN

Beslut i riksdagsstyrelsen den 1 oktober 2003

Riksdagens arbete med EU-frågor**Riksdagskommittén**

Talmanskonferensen beslutade den 2 december 1998 att tillkalla en parlamentarisk kommitté för Översyn av vissa riksdagsfrågor – Riksdagskommittén. Kommitténs arbete skulle inriktas på följande fyra områden:

- riksdagens parlamentariska ledningsorganisation,
- budgetprocessen m.m.,
- riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision,
- riksdagens arbete med EU-frågor.

För vart och ett av områdena II–IV utsåg kommittén en särskild parlamentarisk referensgrupp med uppgift att fortlöpande delta i utredningsarbetet.

Riksdagsstyrelsen har därutöver vid skilda tillfällen gett kommittén i uppdrag att utreda vissa speciella frågor. Kommittén har avgett ett huvudbetänkande och fyra delbetänkanden samt i övrigt redovisat sina överväganden till riksdagsstyrelsen.

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

Kommittén har haft och har ett mycket brett uppdrag och kan enligt direktiven – utöver vad som uttryckligen anges – också förutsättningslöst pröva andra frågor av vikt för riksdagsarbetets utveckling på sikt och andra frågor som uppstår under utredningsarbetets gång. Inför riksdagsstyrelsens beslut i november 2002 nämndes bl.a. att det finns anledning att de närmaste åren följa upp och utvärdera riksdagens beslut med anledning av kommitténs huvudbetänkande. Det gällde bl.a. riksdagens arbete med EU-frågor.

Det finns skäl som talar för att redan nu inleda kommitténs arbete med utvärdering av riksdagsbeslutet om riksdagens hantering av EU-frågor. 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.

Bakgrund

En regeringskonferens om ett nytt konstitutionellt fördrag för Europeiska unionen inleddes den 4 oktober 2003, och ett nytt fördrag kan väntas träda i kraft år 2006. Förslag om ett nytt fördrag har utarbetats av konventet för EU:s framtid som avslutade sitt arbete i juli 2003.

Ett nytt konstitutionellt fördrag får både direkt och indirekt återverkningar på riksdagens arbete. Konventets förslag innebär en rad förändringar både i EU:s arbetsformer och vad gäller de nationella parlamentens roll i EU-samarbetet.

De nationella parlamentens roll stärks i EU-samarbetet. EU:s institutioner åläggs direkt i fördraget att informera och tillstålla parlamenten vissa förslag och initiativ. De nationella parlamenten skall också kunna delta i viss kontroll och utvärdering. I ett särskilt protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen föreskrivs vidare en betydligt utvidgad skyldighet för olika EU-institutioner att sända dokument direkt till de nationella parlamenten. I protokollet tas också det mellanparlamentariska samarbetet i unionen upp.

Ett konkret förslag är vidare att om ett visst antal nationella parlament framför invändningar mot kommissionens förslag från subsidiaritetssynpunkt är kommissionen skyldig att ompröva sitt förslag. Formerna för denna prövning regleras i ett särskilt protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Samtidigt med regeringskonferensen pågår också ett arbete inom ramen för EU-talmanskonferensen med att finna former för samarbete och informationsutbyte mellan parlamenten i unionen.

Detta pågående förändringsarbete kräver en översyn av riksdagens hantering av EU-frågor i olika dimensioner både vad gäller ansvars- och befogenhetsfrågor och organisation av arbetet. Den senaste utvärderingen och förändringen av riksdagens EU-arbete gjordes för ett antal år sedan varför det också av detta skäl finns anledning att göra en samlad översyn.

Uppdraget

Kommittén skall kartlägga och analysera konsekvenserna för riksdagen av det nya fördraget både vad gäller formella regler och sakligt innehåll. Kommittén skall utvärdera riksdagens beslut från 2001 med anledning av Riksdagskommitténs förslag om EU-frågornas hantering (2000/01:RS1, 2000/01:KU23).

Kommittén skall därefter 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 skall finna former för riksdagens hantering av och beslut om EU-samarbetets olika dimensioner. Som ett led i detta arbete ingår också att pröva formerna för kontakterna med regeringen.

Det står kommittén fritt att i övrigt, i enlighet med Riksdagskommitténs uppdrag, pröva andra EU-frågor av vikt för riksdagsarbetets utveckling på sikt.

En utgångspunkt för kommitténs arbete är att EU-frågorna så långt möjligt skall integreras i det sedvanliga riksdagsarbetet och att alla ledamöter skall ha möjlighet att sätta sig in i och följa EU-frågorna. En annan är att tydliggöra riksdagens roll och stärka riksdagens inflytande i EU-samarbetet. EU-arbetet i riksdagen skall slutligen präglas av öppenhet och med goda möjligheter till insyn för medborgarna.

Organisation

Kommittén skall utse en parlamentarisk referensgrupp med uppgift att fortlöpande delta i utredningsarbetet i denna del. Referensgruppen biträds av en expertgrupp under riksdagsdirektörens ledning. Riksdagsdirektören utser expertgruppen och sekreterare i referensgruppen.

Tidsram

Referensgruppens arbete börjar i oktober 2003. En avrapportering till kommittén skall göras senast i maj 2004.